



universität  
wien

# Diplomarbeit

TITEL DER DIPLOMARBEIT

## **„Hamburg – Wien: Regionale Kooperation im Vergleich“**

Verfasser

Thomas PICHLER

Angestrebter akademischer Grad

Magister der Naturwissenschaften (Mag.rer.nat.)

Wien, November 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 454

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Raumforschung und Raumordnung

Betreuer:

Univ.-Prof. Dr. Heinz Fassmann



## Danksagung

Es ist mir ein besonderes Anliegen, mich bei den Menschen zu bedanken, die mich bei der Erstellung dieser Diplomarbeit unterstützt haben.

An erster Stelle möchte ich Herrn Univ.-Prof. Dr. Heinz Fassmann meinen Dank aussprechen, der für die Themenfindung den Anstoß gab und mir während der Diplomarbeit hilfreich zur Seite stand, sowie meinen Antrag auf ein KWA-Stipendium der Universität Wien unterstützte.

Des Weiteren möchte ich mich bei meinen Interviewpartnern DI Thomas Madreiter, DI Ilse Wollansky, DI Alfred Dorner, Dr. Eckhard Delfs, Guido Sempell und Prof. Jörg Knieling bedanken. Sie gewährten mir spezifische Einblicke in relevante Aspekte und Zusammenhänge meines Themas und trugen durch ihre langjährige Erfahrung als Planer und Wissenschaftler in erheblichem Maße zu dieser Arbeit bei.

Ein besonderer Dank gilt meinen Eltern. Durch sie hatte ich die Möglichkeit, ein interessantes und abwechslungsreiches Studium zu absolvieren und sie bestärkten mich auf vielfältige Weise bei der Diplomarbeit.

Zu guter Letzt möchte ich meine zahlreichen Freunde und Studienkollegen nennen. Erst durch sie wurde mein Studium zu einer unvergesslichen Zeit. Für ihre Motivation und Hilfe besonders in der letzten Studienphase, möchte ich mich herzlich bedanken.

Vielen Dank!



„Hebt man den Blick,  
so sieht man keine Grenzen!“

Japanisches Sprichwort



## **Kurzfassung**

„Hamburg – Wien: Regionale Kooperation im Vergleich“

Die hier vorliegende Arbeit entstand als Diplomarbeit im Studiengang Raumforschung und Raumordnung am Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien.

Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Strukturänderungen durch die Globalisierung, der politischen Transformationsprozesse in den Staaten des ehemaligen Ostblocks und der fortschreitenden europäischen Integration finden sich die beiden Metropolregionen Hamburg und Wien in den letzten beiden Jahrzehnten in einem neuen Standortwettbewerb der Stadtregionen wieder.

Am Beispiel von Hamburg und Wien soll dargestellt werden, wie europäische Metropolregionen im Bereich der regionalen Kooperation auf diese veränderten Rahmenbedingungen reagieren.

Die Fragestellung wurde mit Hilfe von aktueller Fachliteratur und Raumordnungsdokumenten sowie durch Erkenntnisse aus Experteninterviews diskutiert.

Nach einem Theorieteil, der sich mit den Grundlagen der Raumordnung in Deutschland und Österreich, den stadtreionalen Begriffen und einer Übersicht über (regionale) Kooperation befasst, folgt eine Beschreibung der regionalen Kooperationen in beiden Metropolregionen. Am Ende steht ein Vergleich.

## **Abstract**

„Hamburg – Vienna: regional cooperation in comparison“

This present paper is a thesis on the major of spatial planning and regional research at the Institute of Geography and Regional Studies, University of Vienna.

Against the backdrop of economic structural changes due to globalization, the political transformation process in the former Eastern bloc countries and ongoing European integration, the two metropolitan regions of Hamburg and Vienna find themselves again in a new competitive location of city regions in the last two decades.

Using the examples of Hamburg and Vienna it will be shown how European cities, in terms of regional co-operation, respond to changes in general conditions.

The topic was discussed with the aid of technical literature and planning documents as well as using insights from expert interviews.

After the theoretical part, which deals with the basics of spatial planning in Germany and Austria, the city-region concepts and an outline of (regional) cooperation, a description will follow of regional co-operation in both metropolitan areas. The paper ends with a comparison.





### **Anmerkungen:**

- Bei den Kosten für die Forschungsaufenthalte in der Region Hamburg erhielt ich ein „Kurzfristiges Auslandsstipendium (KWA)“ der Universität Wien.
- Zum leichteren Verständnis wird in dieser Arbeit die institutionalisierte Kooperation der *Metropolregion Hamburg* kursiv gesetzt, während der Raumtypus nicht kursiv gesetzt ist.
- In dieser Arbeit wird bei der Benennung von Personen oder Personengruppen der besseren Lesbarkeit halber ausschließlich die männliche Form verwendet. Selbstverständlich sind dabei auch immer die weiblichen Personen miteingeschlossen.

# Inhaltsverzeichnis

Verzeichnisse .....	X
1. Einleitung .....	1
1.1 Ausgangssituation .....	1
1.2 Aufgabenstellung .....	7
1.3 Methodisches Vorgehen .....	7
2. Theorieteil .....	9
2.1 Raumordnung: Deutschland, Österreich und die EU .....	9
2.1.1 Raumordnung in Deutschland .....	10
2.1.2 Raumordnung in Österreich .....	15
2.1.3 Vergleich der Raumordnung Deutschlands und Österreichs .....	18
2.2 Stadt ↔ Region .....	21
2.2.1 Reflexion der Begriffe .....	21
2.2.3 Metropolregionen .....	29
2.3 Kooperation .....	39
2.3.1 Prisoner's Dilemma .....	39
2.3.2 Arten der Kooperation .....	41
2.3.3 Regionale und interkommunale Kooperation .....	42
2.3.4 Erfolg oder Misserfolg regionaler Kooperation .....	42
2.3.5 Handlungsformen der regionalen Kooperation .....	46
2.3.6 Zusammenfassung & Metropolitan Governance .....	56
3. Hamburg – Wien .....	61
3.1 Hamburg .....	61
3.1.1 Überblick .....	61
3.1.2 Herausforderungen an die Planer .....	62
3.1.3 Entstehung der regionalen Zusammenarbeit .....	66

3.1.4 Regionale Kooperation.....	69
3.1.5 Großregionale Kooperation.....	74
3.2 Wien.....	76
3.2.1 Überblick.....	76
3.2.2 Herausforderungen an die Planer.....	77
3.2.3 Entstehung der regionalen Zusammenarbeit.....	82
3.2.4 Regionale Kooperation.....	83
3.2.5 Großregionale Kooperation.....	87
3.3 Vergleich der Metropolregionen .....	89
4. Fazit.....	95
5. Literaturverzeichnis .....	99
6. Anhang.....	107
Abkürzungsverzeichnis.....	107

# Verzeichnisse

## Abbildungen

Abb.1: Mehrebenenkoordination in Metropolregionen .....	5
Abb.2: Raumordnung in Deutschland und Österreich.....	20
Abb.3: Modell der Stadtregion nach Boustedt.....	24
Abb.4: Stadt und Stadtgrenze .....	25
Abb.5: Mitglieder des Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland .....	37
Abb.6: Das Prisoner`s Dilemma .....	40
Abb.7: Bevölkerungsentwicklung in der Stadtregion Hamburg 1991-2005 .....	63
Abb.8: „Schema der natürlichen Entwicklung des Organismus Hamburg“ .....	66
Abb.9: Metropolregion Hamburg .....	70
Abb.10: Organisationsstruktur der Metropolregion Hamburg .....	71
Abb.11: Bevölkerungsveränderung in der Stadtregion Wien zwischen 2001 – 2008 .....	79
Abb.12: Steuerung des Stadt-Umland-Managements SUM .....	85
Abb.13: Gesellschaftsstruktur der VIENNA REGION .....	87
Abb.14: Kooperationsräume für Wien .....	88

## Tabellen

Tab.1: Stadtregionsbegriffe .....	21
Tab.2: Typologie von Metropolraum-Begriffen .....	33
Tab.3: Formell-freiwillige Ansätze .....	52
Tab.4: Kennzahlen Hamburg und Wien für 2012 .....	89

## Bilder

Bild 1: Schild „Wohnen im Apfelgarten“ .....	64
Bild 2: „Neubauten in Neu Wulmstorf“ .....	64
Bild 3: „Airbus-Standort Finkenwerder“ .....	65
Bild 4: „Landebahn und Airbus-Firmengelände“ .....	65
Bild 5: „G3 Gerasdorf“ .....	81
Bild 6: „Bereich der SCS“ .....	81





# 1. Einleitung

## 1.1 Ausgangssituation

### **Globalisierung**

Mit ihrer Funktion als Zentren des wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Lebens gilt großen Städten und Stadtregionen seit jeher das Interesse der Öffentlichkeit. Sie sind jene Orte, an denen sich Kreativität entwickelt, konzentriert und auch kanalisiert. Diese kreative Energie führt zu Innovationen in Technik und Kultur, schafft neue Branchen und Dienstleistungen und erzeugt darüber hinaus Veränderungen von gesellschaftlichen Werten und Normen. (vgl. Florida 2005 / Blatter 2009, 225)

Und so sind es, wie schon oft in der Geschichte, besonders die großen Stadtregionen, in denen sich die Folgen von veränderten Wirtschaftsbedingungen widerspiegeln. Durch den Prozess der Globalisierung kam es seit den 1970er Jahren verstärkt zur Transformation von unitären Volkswirtschaften hin zu einer arbeitsteiligen Weltwirtschaft. Durch die Deregulierung der Märkte und mit dem einhergehenden Fallen von nationalstaatlichen Monopolen entziehen sich große Teile der Wirtschaft immer mehr den politischen bzw. administrativen Steuerungsmöglichkeiten einzelner Länder. Die Performance lokaler Industrien und Unternehmen hängt zunehmend von den Ereignissen auf den globalen Finanzmärkten ab. Sinkende Transportkosten und immer schnellere Kommunikationswege haben zu einer Dekonzentration von Entwicklung, Produktion und Verteilung von Gütern geführt. Das Ergebnis ist in vielen Fällen die Produktionsverlagerung in Staaten mit niedrigeren Fertigungskosten. Von dieser Entwicklung ist nicht nur die klassische Industriegüterfertigung betroffen. Inzwischen werden auch vermehrt immaterielle Dienstleistungen in Länder mit gutem Bildungs- aber geringem Lohnniveau ausgelagert. (vgl. Bege 2010, 1ff)

Gleichzeitig erlangen neue supranationale Institutionen und Abkommen Einfluss auf die Steuerung ökonomischer Prozesse.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Stadtregionen Wien und Hamburg von einem begrenzten nationalen Städtewettbewerb in einen forcierten internationalen Stadtregionenwettbewerb übergegangen sind. (vgl. Aring 2009, 18)

## **Politische Transformationsprozesse in Osteuropa und Europäisierung**

Das Ende des Kommunismus in Osteuropa und der Zerfall Jugoslawiens zu Beginn der 1990er Jahre waren wichtige Faktoren für die wirtschaftliche und demographische Entwicklung vieler Stadtregionen Europas. Neben der nationalen Binnenwanderung in die Stadtregionen erfolgte seither auch ein verstärkter Zuzug von Migranten aus Ost- und Südosteuropa, der sich zumeist auf die Ballungsräume und Städte konzentriert. Gleichzeitig liegen durch die Öffnung der Grenzen nach Osteuropa viele Stadtregionen, die sich einst an einer Randlage befanden, im Zentrum eines vereinten Europas. Diese Neupositionierung im europäischen Städtenetz trifft besonders für Hamburg und Wien zu. Neben der territorialen Integration durch die EU brachte die Regionalisierung von Förderungen in den letzten 20 Jahren eine Aufwertung der regionalen Ebene mit sich. Auf der EU-Ebene und der regionalen Ebene entwickelten sich auf Kosten des Nationalstaates stärkere Machtpositionen.

## **Standorte als Produkte bewusster Entscheidungen**

Den großen Herausforderungen durch die Globalisierung und Europäisierung, stehen auf der anderen Seite auch große Chancen für wettbewerbsfähige Standorte gegenüber.

Die großen Ballungsräume können auf Agglomerationsvorteile zurückgreifen, die ihnen auch unter den veränderten Bedingungen zugutekommen. Die technische und soziale Infrastruktur, der große Pool an potenziellen Arbeitskräften und ein differenzierter Arbeitsmarkt sowie die gute Erreichbarkeit der Stadtregionen liefern Standortvorteile, die weniger große Städte und ländliche Regionen nicht bieten können. Diese Standortvorteile entstehen maßgeblich durch die Entscheidungsträger in den Stadtregionen, mit ihren geplanten Steuerungen. *„Mit jeder Infrastrukturinvestition werden damit Standorte auf- oder auch abgewertet, oder es werden Standorte produziert.“* (Fassmann 2009, 224) Bei der Positionierung im Standortwettbewerb um Investitionen und Arbeitsplätze zählen aber nicht nur technische und soziale Infrastrukturen, sondern auch die Lebensqualität in der Stadtregion. Solche weichen Standortfaktoren können z.B. niedrige Kriminalität, kulturelles Angebot oder die Verfügbarkeit und gute Erreichbarkeit von Naherholungsräumen sein.



Weiche und harte Standortfaktoren zusammen machen eine Stadtregion attraktiv.

### **Neue Akteure**

Waren die politischen Entscheidungsträger und die Planungsabteilungen der Städte und Länder in der Vergangenheit die Schlüsselfiguren, so nimmt heute eine viel größere Zahl von Akteuren Einfluss auf die stadtreionalen Entwicklungen. Hierzu zählen private Investoren<sup>1</sup> und Wirtschaftsbünde, aber auch vermehrt Bürgerbeteiligungsgruppen, die für die wirtschaftlichen, ökologischen und kulturellen Interessen der Zivilgesellschaft eintreten. Daraus ergibt sich das für Governance-Modelle typische Akteursdreieck aus Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. (vgl. Blatter/Knieling 2009, 235f)

### **Administrative Grenzen vs. stadtreionale Verflechtungen**

Abseits der veränderten äußeren Rahmenbedingungen durch die Globalisierung der Ökonomien und die politischen Transformationsprozesse in Europa stehen die Stadtregionen heute auf lokaler und regionaler Ebene vor ganz anderen Problemen. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts kam es zu einer flächenmäßigen Expansion der Städte in ihre Umlandzonen. Diese Suburbanisierungsprozesse lassen sich auf einen erhöhten Grad individueller Mobilität und den gestiegenen Wohlstand, der in den letzten Jahrzehnten immer breitere Bevölkerungsschichten erreichte, zurückführen. Während in der ersten Phase der Suburbanisierung v.a. die Bevölkerung ins Umland der Städte zog, um ihren Traum vom Eigenheim zu verwirklichen und trotzdem weiterhin in der Kernstadt zu arbeiten, sind es in einer zweiten Phase auch vermehrt Industrie- und Gewerbebetriebe, die in die Umlandzonen ziehen, da die Bedingungen der Betriebsstandorte in den Städten oft nicht mehr den aktuellen Anforderungen der Firmen entsprechen.

Während sich die Stadt immer weiter in die angrenzenden Gemeinden ausbreitet und funktional mit dem Umland verwächst, bleiben die fragmentierten politisch-administrativen Strukturen bestehen. *„Infolge der kleinteiligen kommunalen Gebietsgrenzen und in Ermangelung übergreifender Steuerungsinstrumente verläuft die Entwicklung dieser Räume allerdings*

---

<sup>1</sup> Diese arbeiten auch vermehrt mit der öffentlichen Hand in Form von Private-Public-Partnership-Kooperationen zusammen.

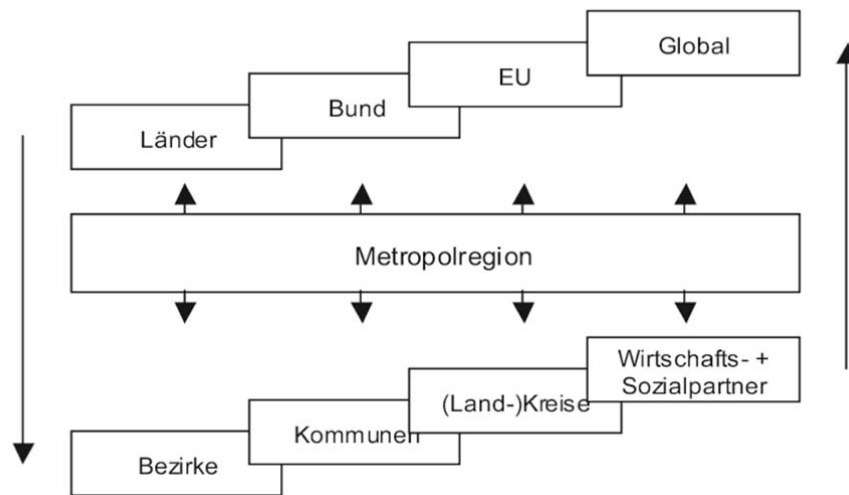
*weitgehend unkontrolliert.*“ (Heinz 2000, 510) Zu den direkten Folgen zählt der urban sprawl, also die scheinbar ungesteuerte Zersiedelung an den Rändern der Stadt, was einer nachhaltigen Raumentwicklung widerspricht.

Dazu entsteht eine Diskrepanz in Bezug auf die Verteilung von Lasten und Nutzen zwischen den Kernstädten und ihrem Umland. Denn die hohen Zentralitätskosten der Städte (z.B. für die Errichtung und Erhaltung von sozialer und technischer Infrastruktur sowie kulturellen Einrichtungen) belasten die oft klammen Budgets der Kernstädte immer stärker. Gleichzeitig prosperieren viele Umlandgemeinden durch die Einnahmen aus den diversen Steuern, die ihnen die zugezogenen Einwohner und Wirtschaftsbetriebe einbringen. Doch genau diese Umlandbewohner nutzen auch die zentralen Einrichtungen der Kernstädte und die Umlandkommunen die Standortvorteile, die erst durch die Existenz der Kernstadt möglich sind (z.B. Anbindung durch Flug- und Seehäfen).

### **Zusammenarbeit über administrative Grenzen hinweg**

Für die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit einer Stadtregion ist somit die Zusammenarbeit über die administrativen Grenzen hinweg unabdingbar, da die Abhängigkeiten mit der funktionalen Verflechtung der Räume immer weiter zunehmen. Für Metropolregionen gilt es, sich bestmöglich mit den Akteuren der verschiedenen Verwaltungsebenen abzustimmen (siehe Abb.1).

Abb.1: Mehrebenenkoordination in Metropolregionen



(Quelle: Knieling 2003)

Im 19. Jahrhundert war die Eingemeindung umliegender Dörfer und Kleinstädte die gängige Reaktion auf die sich rasch ausbreitenden Siedlungsflächen vor den Mauern der bis dahin in ihren mittelalterlichen Strukturen erhaltenen Städte. Damals konnten die Vorstädte und Dörfer noch durch sogenannte Koppelgeschäfte, bei denen ihnen die Zentralstädte die Siedlungsflächen durch den Ausbau von Infrastruktur (z.B. Wasserversorgung, Straßenbahnlinien) „abkaufte“, zur Aufgabe der Eigenständigkeit motiviert werden. Spätestens zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurden diese Eingemeindungen immer unpopulärer und Zweckverbände entwickelten sich zur Antwort auf die Frage, wie Städte und ihre Nachbargemeinden sich im Bereich der Gemeindegrenzen überschreitenden Infrastrukturplanung abstimmen. Solche Zweckverbände eigneten sich besonders für die Zusammenarbeit bei der Planung von Infrastruktur und beim Betrieb des ÖPNV. (vgl. Blatter 2008, 138f)

Nach dem Ende des 2. Weltkrieges und mit dem Einsetzen des Wirtschaftsaufschwunges in den 1950er und 1960er Jahren, stieg der Druck zu einer Abstimmung im Stadt-Umland-Bereich massiv an. Es war v.a. der technische und sozio-ökonomische Wandel, der zu einer immer stärkeren Expansion der Städte führte. Zu jener Zeit entwickelten sich v.a. in Deutschland neue Formen der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit. Die norddeutschen Stadtstaaten Bremen und Hamburg initiierten gemeinsame Landesplanungen mit ihren Nachbarbundesländern. In diese Periode fällt auch

die Etablierung von Stadt-Umland-Verbänden, die in den meisten Großstädten im gesamten Bundesgebiet gegründet wurden und deren Kompetenzen sich in der Regel auf den Bereich der stadtreionalen Raumplanung beschränkten. Die Gremien der Stadt-Umland-Verbände waren entweder direkt gewählt (z.B. Frankfurt, Hannover), oder wurden durch Vertreter aus den Gemeinden besetzt (z.B. Stuttgart). (vgl. Blatter 2008, 139f)

Gegen Ende der 1970er und zu Beginn der 1980er Jahre führte eine breite politische Machtverschiebung zu Gunsten der CDU, sowohl auf kommunaler als auch auf Länderebene, zu einem Paradigmenwechsel bezüglich der Stadt-Umland-Verbände. Viele Verbände wurden in ihren Kompetenzen beschnitten, die Direktwahl der Vertreter abgeschafft und manche sogar zu Zweckverbänden zurückgestuft (z.B. Hannover). (vgl. ebd.)

Seit dem Beginn der 1990er Jahre kehrten Themen, die das Stadt-Umland betreffen, wieder vermehrt in das Blickfeld der Politik und der Raumforschung zurück. Diese Wiederbelebung des Stadt-Umland-Themas ging mit einem weiteren Paradigmenwechsel einher. Mit den Begriffen „Regional Governance“ und der davon für metropolitane Stadtregionen abgeleiteten „Metropolitan Governance“ versuchen Wissenschaftler diese neue Form der Kooperation zu beschreiben. Sie spiegelt die neuen regionalen Akteurskonstellationen wieder. Die verschiedenen Akteure aus den Bereichen der Kommunal- und Landesplanung, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft versuchen durch informelle Netzwerke und Konferenzen, im Bewusstsein einer gemeinsamen Verantwortung für die Entwicklung der Stadtregion, sich zu koordinieren und zu kooperieren. (vgl. Fürst 2004, 46f)

## 1.2 Aufgabenstellung

Die Auswahl der beiden Metropolregionen Hamburg und Wien als Forschungsgegenstand dieser Arbeit erfolgte durch die Tatsache, dass beide Kernstädte sowohl eine Gemeinde als auch ein eignes Bundesland innerhalb der föderalen Strukturen des jeweiligen Staates sind. Dies lässt vermuten, dass die administrative Trennung auch Auswirkungen auf die Zusammenarbeit der Kernstädte mit ihren Umlandzonen hat.

Das Ziel dieser Arbeit ist es, einen Vergleich der beiden Metropolregion zu schaffen, der die regionale Zusammenarbeit beschreibt, die sowohl das direkte Stadt-Umland als auch die großregionale Zusammenarbeit<sup>2</sup> betrifft.

Dabei sollen folgende Forschungsfragen beantwortet werden:

1. Wie haben sich die beiden Metropolregionen in den letzten zwei Jahrzehnten entwickelt?
2. Wo gleichen bzw. unterscheiden sich die Ansätze regionaler Kooperation in beiden Metropolregionen?
3. Welche Strukturen zur Zusammenarbeit haben die Metropolregionen gewählt?

Nach dem Vergleich wird in Form eines Fazits eine persönliche Einschätzung zum Thema der Arbeit abgegeben.

## 1.3 Methodisches Vorgehen

Bei der Erstellung dieser Arbeit wurde auf verschiedene Forschungsmethoden zurückgegriffen. Diese umfassen die Recherche von wissenschaftlicher Sekundärliteratur, v.a. die Publikationen der ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) aus Deutschland und der PGO (Planungsgemeinschaft Ost) aus Österreich. Als primäre Textquellen wurden die Strategie- und Planungsdokumente der beiden Metropolregionen verwendet.

---

<sup>2</sup> Soweit sie für den Verfasser als relevant erscheint.

Zur Ergänzung der Literaturquellen wurden qualitative Interviews mit Experten aus dem Bereich der Stadt- und Regionalplanung geführt. Das waren:

in Österreich:

- DI Thomas Madreiter, Magistratsabteilung 18 der Stadt Wien, Stadtentwicklung und Stadtplanung
- DI Ilse Wollansky, Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik, Amt der Niederösterreichischen Landesregierung
- DI Alfred Dorner, Planungsgemeinschaft Ost

in Deutschland:

- Dr. Eckhard Delfs, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg, Amt für Landes- und Landschaftsplanung, Raumordnung und Regionalentwicklung
- Guido Sempell, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg, Amt für Landes- und Landschaftsplanung, Raumordnung und Regionalentwicklung
- Prof. Jörg Knieling, HafenCity Universität Hamburg – Universität für Baukunst und Metropolenentwicklung, Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung

Ergänzend zu den Interviews besuchte ich auch die jeweiligen Regionalkonferenzen der Metropolregion Hamburg und des Stadt-Umland-Managements Wien/Niederösterreich.

Nachdem es sich hierbei um die Abschlussarbeit eines Studiums mit Raumbezug handelt, war es mir ein Anliegen auch Orte im Stadt-Umland-Bereich von Hamburg und Wien in Form eines kritischen Lokalausgangs zu besuchen, und die Eindrücke fotografisch festzuhalten.

Da es sich bei der Forschung zu Metropolregionen um ein sehr aktuelles Feld der Raumforschung handelt, wurden des Weiteren auch Internetquellen herangezogen. Hier wurde bei der Auswahl v.a. auf die Aktualität und Seriosität der Quellen geachtet.

## 2. Theorieteil

### 2.1 Raumordnung: Deutschland, Österreich und die EU

In diesem Kapitel wird die Organisation der Raumordnung in Deutschland und Österreich behandelt. Beide Staaten sind Mitglied der Europäischen Union (EU)<sup>3</sup> und werden daher auch von den Brüsseler Richtlinien und der EU-Regionalpolitik bei ihren raumwirksamen Aktivitäten beeinflusst. So haben Agrarpolitik, Wettbewerbspolitik, Industriepolitik und Energiepolitik der EU eine signifikante Bedeutung für räumliche Entwicklungsprozesse in den einzelnen Staaten.

Der EU fehlt die Legitimation einen verbindlichen Raumordnungsplan<sup>4</sup> zu erstellen, der alle Mitgliedsstaaten umfasst, da die Raumordnung gemäß der EU-Verträge nicht zu den gemeinschaftlichen Aufgaben zählt. Dennoch verfügt die EU über eine Reihe äußerst raumbedeutsamer Fachkompetenzen in den Bereichen (vgl. Schindegger 1999, 19 & ÖROK 1998, 35ff):

- wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt (u.a. EFRE & ESF Strukturfonds)
- Ausbau hochrangiger Verkehrswege (u.a. TEN – Transeuropäische Netze)
- Umweltpolitik (u.a. Strategische Umweltprüfung [SUP], Flora-Fauna-Habitat [FFH] –Richtlinie, Vogelschutzrichtlinie)

Diese raumwirksamen EU-Politiken und Richtlinien, die von den Staaten in Gesetze umgewandelt werden, beeinflussen die Planer und Entscheidungsträger auf Bundes-, Landes- sowie Gemeindeebene gleichermaßen.

---

<sup>3</sup> Die Bundesrepublik Deutschland war neben Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden Gründungsmitglied der 1955 entstandenen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG); Österreich ist seit 1995 Mitglied der EU.

<sup>4</sup> Das rechtlich nicht verbindliche Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) ist erst durch einen langwierigen Prozess 1998/1999 verabschiedet worden.

## 2.1.1 Raumordnung in Deutschland

### Rechtliche Grundlagen

Der Verwaltungsaufbau aus Bundesländern, Regierungsbezirken, Landkreisen und Gemeinden, wie er derzeit in Deutschland üblich ist, geht auf die preußischen Stein-Hardenbergschen Reformen aus dem Jahr 1808 zurück.

Die Bundesrepublik Deutschland ist seit 1949 ein demokratisch-parlamentarischer Bundesstaat und setzt sich heute aus sechzehn Bundesländern zusammen, den elf „alten“ Bundesländer Westdeutschlands und den fünf „neuen“ Bundesländern, die mit der deutschen Wiedervereinigung 1990 aus der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) hinzukamen. Die drei Bundesländer Berlin, Bremen und Hamburg haben als Stadtstaaten<sup>5</sup> eine besondere Stellung, da sie gleichzeitig Bundesländer und Städte sind.

Der föderale Staatsaufbau sorgt dafür, dass die Bundesländer keine rein staatlichen Verwaltungseinheiten sind, sondern die Länder über eine gewisse Eigenstaatlichkeit verfügen. Diese erlaubt die Erlassung eigener Verfassungen und Gesetze sowie die Einrichtung eigenständiger Verwaltungen (vgl. Heinz 2000, 176).

Das Grundgesetz, das ursprünglich als zeitlich befristeter Ersatz für eine Bundesverfassung gesehen wurde, regelt auch heute noch die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern. Daraus geht hervor, dass *„...der Schwerpunkt der Gesetzgebungskompetenz, die in ausschließliche, konkurrierende und Rahmengesetzgebung<sup>6</sup> untergliedert ist, danach beim Bund [liegt].“* (Heinz 2000, 176) Dem Grundgesetz zu Folge liegt die Verwaltung und Ausführung der Gesetze bei den Ländern und Gemeinden. Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollen alle Entscheidungen auf der möglichst untersten Ebene getroffen werden und die übergeordneten Ebenen nur in jenen Fällen entscheiden, in denen es der unteren Ebene nicht möglich ist, dieses Problem zu lösen. Es ist ein hierarchisch geordnetes System, das im Gegenstromprinzip funktioniert. Das Gegenstromprinzip besagt, dass sich die Ordnung der Einzelräume in die des Gesamtraumes einfügen muss, die ihrerseits die

---

<sup>5</sup> Die restlichen Bundesländer werden auch als Flächenstaaten bezeichnet.

<sup>6</sup> „Rahmengesetzgebung bezeichnet das in Art. 75 GG festgelegte Recht des Bundes, bei bestimmten Gesetzen nur die allgemeinen Regelungen (Rahmenvorschriften) zu erlassen, während es der Gesetzgebung der einzelnen Bundesländer überlassen ist, die näheren Einzelheiten zu regeln“ (Schubert 2006, 35 )



Gegebenheiten und Erfordernisse der Einzelräume zu berücksichtigen hat. Dadurch soll einerseits ein hohes Maß an Planungssicherheit erreicht werden. Andererseits sollen die Interessen der jeweils nachgeordneten Ebenen bei der Erarbeitung von Plänen durch übergeordnete Stellen ebenso Beachtung finden. (vgl. Universität Karlsruhe 2010)

### **Raumordnung auf Bundesebene**

In Deutschland gilt der Bund als oberste Verwaltungsebene mit Raumordnungskompetenz, der die Raumordnung im *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)* angesiedelt hat. Raumordnung wird im *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)*, einer nachgeordneten Behörde, behandelt. Mit Hilfe des Bundesraumordnungsgesetzes<sup>7</sup> (BROG) definiert er die Grundsätze und Aufgaben der Raumordnung, bringt gesamteuropäische Ziele und Leitlinien auf die nationale Ebene, die somit von den Ländern und Gemeinden beachtet werden müssen und legt den Rahmen für die Gesetzgebung der Länder fest. Es gibt aber keinen verbindlichen Raumordnungsplan, der das Bundesgebiet umfassend reguliert. Der Bund nahm bisher lediglich über raumwirksame Fachplanungen, die in seiner Kompetenz liegen (z.B. übergeordnete Verkehrswege im Bundesverkehrswegeplan, Atomgesetz,...), direkten Einfluss auf die Raumordnung. Indirekt haben v.a. die Finanzierungsmittel des Bundes Auswirkungen auf diverse Programme und Planungen (z.B. Städtebauförderung, Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz GVFG).

Im Zuge der Föderalismusreform wurden die Gesetzgebungszuständigkeiten im Grundgesetz neu geordnet und sind seit 1. September 2006 in Kraft. Daraus ergaben sich auch Konsequenzen für das deutsche Raumordnungsrecht, z.B. die Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes unter die das Raumordnungsrecht inzwischen nicht mehr fällt. Von nun an gehört es zur konkurrierenden Zuständigkeit des Bundes<sup>8</sup>. Durch diese Novellierung sind die Kompetenzen des Bundes nicht mehr nur auf den Erlass von „Rahmenregelungen“ beschränkt, sondern erlauben es auf Bundesebene auch „Vollregelungen“ zu treffen. Die Länder haben wiederum im Bereich der

---

<sup>7</sup> Art.75 des GG erlaubt es dem Bund Rahmenvorschriften zu erlassen (vgl. Hotzan 1994, 235)

<sup>8</sup> Art.74 Abs.1 Nr.31 GG

Raumordnung das Recht, vom Bundesrecht abweichende Regelungen zu erlassen<sup>9</sup>. (vgl. Kenzler, 2006)

Umweltbezogene Materien (z.B. Wasserhaushalts- und Naturschutzrecht) die bisher in die Rahmengesetzgebung fielen, gehen nun künftig in die konkurrierende Zuständigkeit des Bundes, wobei hier die Abweichungsrechte der Länder zum Teil eingeschränkt sind. (vgl. ebd.)

Als Schnittstelle zwischen Bund und Ländern fungiert die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO), welcher der Bundesminister und die jeweils für Raumordnung zuständigen Minister bzw. Senatoren der Länder angehören. Innerhalb der Konferenz erfolgt der Informationsaustausch und die Abstimmung über raumrelevante Grundsatzfragen<sup>10</sup>, wobei deren Beschlüsse nur empfehlenden Charakter haben.

Die „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“, die am 30. Juni 2006 von den Ministern der MKRO beschlossen wurden, ersetzen den bisher geltenden „Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen“ (ORA) von 1993.

### **Raumordnung auf Länderebene**

Auf Länderebene gelten die jeweiligen *Landesplanungsgesetze (LplG)* der Länder. Die Programme zur koordinierten Raumordnung werden von den Ländern innerhalb der so genannten Landesplanung erarbeitet. Zur Aufstellung dieser rechtlich bindenden *Landesentwicklungspläne (LEPs)* werden die Länder durch das BROG<sup>11</sup> verpflichtet.

Die Ländergesetze der in dieser Arbeit untersuchten Region sind:

- Hamburgische Bauordnung (HBauO vom 14.12.2005 i.d.F. vom 20.12.2011)
- Niedersächsisches Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.07.2012

---

<sup>9</sup> Art.72 Abs.3 Nr.4 GG

<sup>10</sup> festgelegt in § 19 Abs. 4 des BROG

<sup>11</sup> „Für das Gebiet eines jeden Landes ist ein zusammenfassender und übergeordneter Plan aufzustellen. In [...] Hamburg kann ein Flächennutzungsplan nach § 5 des Baugesetzbuchs die Funktion eines Plans [...] übernehmen. Die Raumordnungspläne benachbarter Länder sind aufeinander abzustimmen.“ (ROG §8 Abs. 1 und 2)

- Schleswig-Holstein: Gesetz über die Landesplanung von 1996 (i.d.F. GVOBl. 2005, S. 542)

In weiterer Folge steht es den Ländern offen, zusätzlich zu LEPs auch noch *Landesentwicklungsprogramme* zu erstellen, in denen die Ziele des LEPs inhaltlich noch weiter konkretisiert werden. Diese bedürfen aufgrund ihrer umfassenden Ausrichtung auch einer umfangreichen fachlichen Abstimmung mit weiteren Fachplanungen und den Interessensvertretern aus der Region.

Einige Bundesländer verpflichten sich durch ihre LPGs selbst dazu, *Landesraumordnungsberichte* zu erstellen, in denen sie Auskunft über das Gelingen der von ihnen gesetzten raumordnerischen Maßnahmen geben. Zudem besteht nach deutscher Gesetzeslage die Möglichkeit, mittels einer *Raumordnungsverordnung (RoV)* die Ziele und Leitprinzipien der Bundesraumordnung durchzusetzen. Neben diesem Verfahren von Seiten des Bundes haben die Gemeinden und andere öffentliche Stellen das Recht durch ein *Zielabweichungsverfahren* ein Vorhaben doch zu realisieren, das nicht den im LPG festgelegten Zielen entspricht. (vgl. Universität Karlsruhe 2010)

### **Raumordnung auf regionaler Ebene**

Für einzelne Teilräume der Länder werden Regionale Raumordnungsprogramme erarbeitet, die inhaltlich zwischen den Landesentwicklungsprogrammen und den kommunalen Bauleitplänen liegen. Im Glossar des BMVBS wird die Regionalplanung als „...zusammenfassende, übergeordnete und überörtliche Landesplanung für das Gebiet einer Region [...]“ definiert, die „in Form von Regionalplänen die Grundsätze der Raumordnung und die in Landesentwicklungsprogrammen sowie in Landesentwicklungsplänen enthaltenen Ziele der Raumordnung, vor allem in den Bereichen Siedlung, Infrastruktur, Wirtschaft und Ökologie [konkretisiert]“, (BMVBS Glossar 2012)

Die Regionalplanung wird durch BROG designiert und durch die LPGs geregelt. In Deutschland variiert die Organisationsform der Regionalplanung von Land zu Land. Man kann dabei generell zwischen zwei Gruppen unterscheiden: Einige Länder gliedern die Regionalplanung in die staatliche Verwaltung ein (Behördenmodell), während andere das Verbandsmodell gewählt haben. Im Falle des Verbandsmodells wird ein eigenständiger regionaler Planungsverband

(auch regionale Planungsgemeinschaft oder Regionalverband) gegründet, der sich aus den Vertretern der Gemeinden und Landkreise zusammensetzt, welche verhältnismäßig entsprechend der kommunalen Wahlergebnisse vertreten sind. (vgl. Spitzer 1995, 45ff)

Eine noch demokratischere Form ist die direkte Wahl der Regionalversammlung, wie es zum Beispiel in der Region Stuttgart der Fall ist.

### **Raumordnung auf Gemeindeebene**

Die kommunalen Gebietskörperschaften<sup>12</sup> sind an der untersten Stelle der staatlichen Verwaltung angesiedelt und sind nach Art. 28 Abs. 2 des GG verantwortlich, „*alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln*“. Daraus leitet sich ihr Recht auf Selbstverwaltung und eigenständige Planung ab.

In Deutschland findet man die örtliche Raumplanung unter dem Begriff *Bauleitplanung*. Sie ist im Baugesetzbuch (BauGB) verankert. Innerhalb der Bauleitplanung unterscheidet man zwischen der *vorbereitenden Bauleitplanung* und der *verbindlichen Bauleitplanung*. Die vorbereitende Bauleitplanung bezeichnet die Aufstellung eines Flächennutzungsplans, in dem die aktuelle und die zukünftige Nutzung der gesamten Gemeindefläche abgebildet wird. Die verbindliche Bauleitplanung gibt detaillierte Auskunft über die zulässige Verwendung des Grundstückes. Darunter fallen z.B. die Baudichte und Bauhöhe. (vgl. Umweltdatenbank 2012)

---

<sup>12</sup> „dazu zählen kreisfreie Gemeinden ( in der Regel Städte ab einer gewissen Einwohnerzahl), Landkreise (als Kommunalverbände mit dem Recht der Selbstverwaltung) sowie kreisangehörige Gemeinden“ (Heinz 2000, 178)

## 2.1.2 Raumordnung in Österreich

### **Rechtliche Grundlagen**

Österreich ist eine demokratische Republik, die sich in bundesstaatlicher Form aus neun Bundesländern zusammensetzt. Die Bundeshauptstadt Wien ist gleichzeitig ein eigenes Bundesland und eine der 2.357 österreichischen Gemeinden (Stand 1.Jänner 2010). Politische Vertretung und Willensbildung finden auf Ebene des Bundes, in den Ländern und in den Gemeinden statt, was prinzipiell auch für die Raumordnung gilt. (vgl. ÖROK 1998, 23)

### **Raumordnung auf Bundesebene**

Die Raumordnung ist in Österreich keine Aufgabe des Bundes, da der Begriff nicht in der Bundesverfassung verankert ist. Somit fehlt der Bundesregierung die Berechtigung, verbindlich Raumordnungspläne im Sinne einer Gesamtgestaltung auf nationaler Ebene zu beschließen.

Nach dem Verfassungsgrundsatz der Generalzuständigkeit für nicht ausdrücklich dem Staat übertragene Hoheitsaufgaben<sup>13</sup> fällt die Raumordnung somit in die Zuständigkeit der Länder. Diese Zuständigkeit erfährt jedoch in jenen Bereichen Einschränkungen, welche durch die Kompetenzfeststellung des Verfassungsgerichtshofes in den Planungsbereich des Bundes fallen (vgl. ÖROK 1998, 23). Hierzu zählen unter anderem das überregionale Straßennetz, das Eisenbahnwesen, das Wasserwesen, das Forstwesen, das Bergwesen sowie der Denkmalschutz (vgl. Art. 10 Abs. 1 B-VG). Durch diese Situation wird der Bund raumordnerisch tätig und es bedarf häufig der Koordination mit den Planungsverantwortlichen der Länder. Daher wurde zur besseren Koordinierung zwischen dem Bund und den Ländern 1971 die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) gegründet. Diese Kooperationsplattform, getragen vom Bund, den Ländern und den Gemeinden, hat allerdings keine Rechtspersönlichkeit und übernimmt daher nur die Funktion eines gemeinschaftlichen Beratungsorgans. Dieses gibt zwar unter ständiger Miteinbeziehung der Sozial- und Wirtschaftspartner Empfehlungen ab, kann jedoch keine Richtlinien oder Verordnungen erlassen (vgl. ÖROK Nr. 137 1998, 24). Neben der regelmäßigen Veröffentlichung von Raumordnungsberichten der

---

<sup>13</sup> Generalklausel des Art. 15 B-VG

Länder, den *ÖROK-Empfehlungen* und des *ÖROK-Atlas* ist die Herausgabe des (unverbindlichen) *Österreichischen Raumordnungskonzeptes* (aktuell: „*ÖREK 2011*“) eine der zentralen Aufgaben der ÖROK.

Neben seiner Funktion als allgemeine Koordinationsstelle für österreichische Raumordnungsbelange (Bund-Länder, internationale Angelegenheiten) dient das Bundeskanzleramt (*BKA*) als Koordinationsstelle der Regionalförderungen.

### **Raumordnung auf Länderebene**

Raumordnung ist in Bezug auf die Gesetzgebung und Vollziehung, abgesehen von den ausdrücklich dem Bund vorbehaltenen Planungskompetenzen, Angelegenheit der Bundesländer. Alle Bundesländer haben ihre eigenen Raumordnungsgesetze<sup>14</sup> erlassen, und „...so gesehen sind die Landesregierungen neun dezentrale, voneinander völlig unabhängige Organe der Raumordnung in Österreich. Der Vollzug der überörtlichen Raumplanung durch die Länder ist vergleichsweise unvollständig und unregelmäßig.“ (Schindegger 1999, 112)

Die Raumplanungsgesetze enthalten zumeist keine konkreten räumlichen Planungsfestlegungen, sondern legen die Ziele der Raumordnung fest. In den Gesetzen werden weiters die Planungsinstrumente des Landes formal definiert - rechtsverbindliche Programme, Planungen und Konzepte und Programme mit Empfehlungsscharakter, welche jeweils für das gesamte Landesgebiet, für Regionen und andere Teilräume oder sektoral nach Sachbereichen konzipiert werden.

Die Gemeinden sind zur Umsetzung der örtlichen Raumplanung verpflichtet (vgl. ÖROK 1998, 25) und die Länder in weiterer Folge zur Aufsicht über die Einhaltung der Umsetzung der Raumordnungsgesetze durch die Gemeinden. Von den Ländern werden außerdem weitere raumwirksame Gesetze erlassen (u.a. Naturschutzgesetze, Bodenschutzgesetze, Infrastrukturgesetze).

Die Ländergesetze der in dieser Arbeit untersuchten Region sind:

- Burgenländisches Raumplanungsgesetz von 1969 (LGBl. für Bgld Nr. 1/10)

---

<sup>14</sup> Burgenland und Vorarlberg: Raumplanungsgesetze; Wien: Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch

- Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz von 1976 (LGBl. für NÖ i.d.F. 8000-24 [18. Novelle] 2011)
- Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch 1996 (LGBl. für Wien Nr. 10/46)

Die Länder versuchen außerdem mit Hilfe privatrechtlich organisierter Unternehmen, entweder als Auftraggeber oder oftmals auch als Eigentümer, raumwirksame Schritte zu setzen. In diese Kategorie fallen neben Entwicklungs- und Ansiedelungsgesellschaften z. B. auch Energie- und Infrastrukturversorgungsunternehmen. (vgl. ÖREK 2001, 27)

### **Raumordnung auf regionaler Ebene**

Nicht erst durch den EU-Beitritt 1995 nimmt in Österreich die Bedeutung der regionalen Ebene als neu definierte Handlungsebene stetig zu. Die Regionen, funktionelle Einheiten weitgehend miteinander verwobener Gemeinden, haben in Österreich keinen Gebietskörperschaftsstatus und sind der Verwaltung des respektiven Bundeslandes untergeordnet. Die Organisationsform der überörtlichen Raumordnung „...*ist von Bundesland zu Bundesland verschieden und reicht von der Wahrnehmung seitens des Landes ohne besondere Beteiligung der Gemeinden (Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Vorarlberg) über eigene regionale Beratungsorgane unter führender Beteiligung der Gemeinden (Oberösterreich, Steiermark, Tirol) bis zur Übertragung der Aufgabe an Gemeindeverbände (Salzburg).*“ (ÖROK 1998, 25)

### **Raumordnung auf Gemeindeebene**

Die Gemeinden stehen im Mittelpunkt wenn es um die Umsetzung der flächendeckenden Raumplanung geht. Durch die jeweiligen Raumordnungsgesetze der Länder sind sie zur Planung gleichermaßen berechtigt und verpflichtet. Die Gemeinden stehen unter Kontrolle der Länder (als gesetzliches Aufsichtsorgan), die dafür Sorge tragen, dass die von den Gemeinden geplanten raumwirksamen Aktivitäten mit den jeweiligen Raumordnungsgesetzen und allfälligen weiteren raumbezogenen Regelungen konform sind.

Den Gemeinden stehen drei verschiedene Steuerungsinstrumente zur Verfügung. Im „Örtlichen Raumordnungsprogramm bzw. Entwicklungskonzept“ werden von jeder Gemeinde ihre längerfristigen Entwicklungsziele (textlich und durch Pläne) definiert. Widmungen und vorgesehene Nutzungsarten werden im Flächenwidmungsplan festgesetzt und durch den Bebauungsplan ergänzt, der die grundstücksbezogene Art der Bebauung bestimmt.

Durch diese weitreichende Selbstbestimmung der Gemeinden sind sie und ihre Bürgermeister, als Baubehörde erster Instanz, in der starken Position auch aktiv Bodenpolitik zu betreiben. Neben dem strategischen Kauf oder Tausch von Grundstücksflächen (z.B. mit Hilfe von Bodenbeschaffungsfonds und Bauland-Sicherungsgesellschaften) können die Gemeinden durch Vertragsraumordnung den Zeitpunkt der Nutzungsrealisierung beeinflussen. (vgl. ÖREK 2001, 28)

### 2.1.3 Vergleich der Raumordnung Deutschlands und Österreichs

Deutschland und Österreich weisen starke Parallelen hinsichtlich ihrer staatlichen Verwaltungsstrukturen auf, die sich auf den föderalen Staatsaufbau zurückführen lassen. Beide Staaten weisen die drei administrativen Ebenen Bund, Land und Gemeinde, sowie eine zwischen Gemeinde und Land angelegte Handlungsebene, die Region, sowohl nominal als auch reell, auf. Zusätzlich existieren in beiden Staaten überörtliche Verwaltungseinheiten – Landkreise (Deutschland) und Bezirke (Österreich). Diese Verwaltungseinheiten haben aus raumplanerischer Sicht eine eher untergeordnete Rolle<sup>15</sup>. Allerdings kann dem deutschen Landkreis eine höhere Bedeutung zugerechnet werden, da der Vertreter des Landkreises, der Landrat, von den Bürgern direkt gewählt wird. Der Landrat vertritt die Anliegen des Landkreises als demokratisch legitimiertes, regionales Organ nach Außen.

Obwohl beide Staaten föderale Strukturen aufweisen, hat es der Raumordnungsbegriff in Deutschland, durch Art. 75 des GG, geschafft, eine Angelegenheit auf Bundesebene zu werden, welcher Ziele und Leitlinien der

---

<sup>15</sup> Österreichische Bezirke haben eine reine Verwaltungsfunktion; der Bezirkshauptmann wird von der Landesregierung bestellt. In Bayern werden die Landkreise manchmal auch als Bezirke bezeichnet.

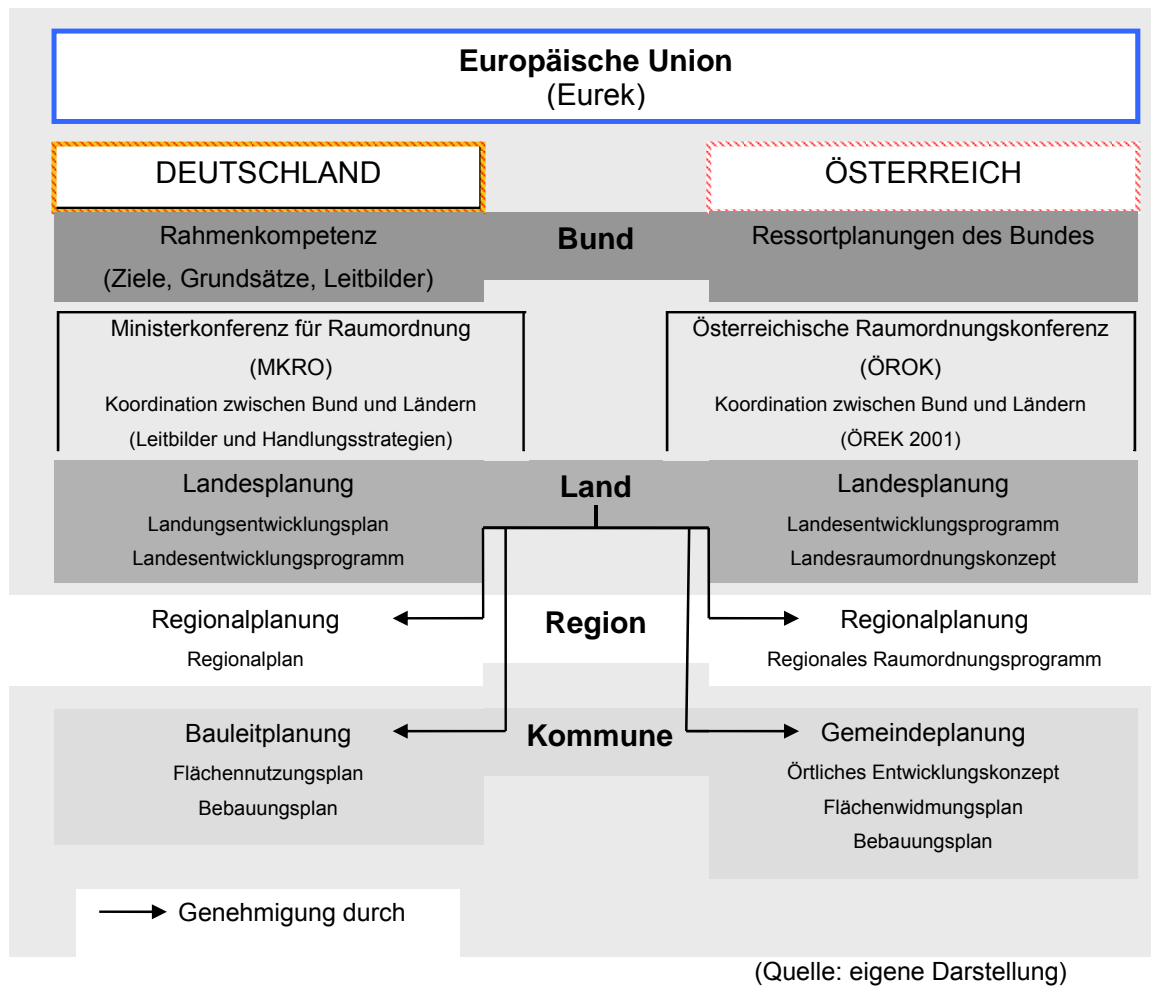


räumlichen Entwicklung Deutschlands im BROG festhält. Aus dem BROG leitet sich auch die Zuständigkeit der Länder zur Landesplanung ab, während den österreichischen Bundesländern dieses Recht gemäß Art. 15 des B-VG zufällt. Die Raumordnung ist in Österreich somit keine Bundesangelegenheit und wird einzeln von den Ländern innerhalb des selbständig festgelegten Gesetzesrahmens vollzogen. Da der Bund jedoch mit einigen wichtigen raumrelevanten Fachressorts betraut ist, welche die Planungshoheit der Länder einschränken, bedarf es der Koordination zwischen Bund und Ländern, die innerhalb der ÖROK stattfindet. In Deutschland findet diese Koordination innerhalb der MKRO statt, bei der die zuständigen Minister<sup>16</sup> des Bundes und der Länder sich gegenseitig unterrichten und sich abstimmen. Durch das in Deutschland geltende Gegenstromprinzip nimmt die Koordination zwischen den Behörden einen größeren Stellenwert ein als in Österreich. Die Instrumente der Landesplanung ähneln sich sehr. In Deutschland hat es die Landesplanung allerdings geschafft durch eine Vereinheitlichung der Begrifflichkeiten eine Begriffsvielfalt, wie sie in Österreich anzutreffen ist, zu vermeiden.

---

<sup>16</sup> Durch den stärker ausgeprägten Föderalismus gibt es in Deutschland auch auf Landesebene Minister, wobei die Landesplanung hier meist in das Ressort des Innenministers fällt.

Abb.2: Raumordnung in Deutschland und Österreich



## 2.2 Stadt ↔ Region

### 2.2.1 Reflexion der Begriffe

Bei der Beschreibung von verstädterten Regionen stößt man auf mehrere Begriffe, die scheinbar das gleiche stadtgeographische Phänomen beschreiben – *Stadt*, *Stadtregion*, *Agglomeration*, *Ballungsraum*, *Verdichtungsraum*. Die einzelnen Begriffe sollen an dieser Stelle definiert werden, sowie ihre Bedeutungsunterschiede hervorgehoben werden.

Tab.1: Stadtregionsbegriffe

Bezeichnung	Größe	Charakterisierung
Stadtregion	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ab 100.000 EW</li> </ul>	Mindestgröße von 100.000 EW, gilt in Deutschland
Agglomerationsraum	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ab 300.000 EW</li> <li>▪ Dichte: mind. 300 EW/km<sup>2</sup></li> </ul>	Unter einem Agglomerationsraum wird eine Ansammlung von Städten verstanden, die aneinander grenzen und zusammen ein verstädtertes Gebiet bilden
Ballungsgebiet	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ab 500.000 EW</li> <li>▪ Dichte: mind. 1000 EW/km<sup>2</sup></li> </ul>	Weitegehend synonym zu einer städtischen Agglomeration ist das Ballungsgebiet anzusehen. Dabei handelt es sich um eine Ansammlung von Städten, die aneinander grenzen oder zusammengewachsen sind
Verdichtungsraum	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ab 150.000 EW</li> <li>▪ Dichte: mind. 1000 EW/km<sup>2</sup></li> </ul>	Von der deutschen Ministerkonferenz für Raumordnung eingeführter und wertfreier Begriff; weniger bildhaft gefärbt als Ballungsraum

Megalopolis		Zusammengewachsenes Gebiet mit großer Einwohnerzahl, einzelnen Metropolen und dazwischen liegenden Großstädten
Metropolregion		Eine Metropolregion ist eine stark verdichtete Großstadtregion von hoher nationaler und internationaler Bedeutung

(Quelle: Fassmann 2009, 65)

## Die Stadt

Der italienische Architekturhistoriker Leonardo Benevolo beschreibt in seinem Werk „Die Geschichte der Stadt“ das „*Phänomen Stadt*“ folgendermaßen: *„In Bezug auf den europäischen Raum kann die Stadt als die wichtigste Form der Bebauung der Umwelt gelten [...]. Auch ist hier das Konzept der Stadt als komplexer und selbständiger Einheit entstanden, in der alle kleineren und zum Teil selbst wieder stadtähnlichen baulichen Gebilde – wie einzelne Gebäude, Stadtteile usw. – integriert sind. Dabei muss die Stadt als besondere historische Errungenschaft angesehen werden: Es gab sie nicht von Anfang an, sondern sie ist in einem bestimmten Moment der sozialen Entwicklung entstanden und kann in einem anderen historischen Moment wieder aufgelöst oder grundlegend verändert werden.“* (Benevolo 2000, 5)

Der Stadtbegriff selbst ist sehr heterogen, und beim Versuch das Phänomen „Stadt“ zu beschreiben, kommt man nicht umhin, es im jeweiligen zeitlichen, kulturellen oder regionalen Kontext zu sehen. Aus stadtgeographischer Sicht handelt es sich bei einer Siedlung dann um eine Stadt, wenn sie besondere bauliche, ökonomische oder soziale Eigenschaften aufweist. Sie ist nach Fassmann (2004, 43) gekennzeichnet durch:

- Dichte und Zentrierung;
- einen funktionellen Bedeutungsüberschuss;
- eine spezifische sozioökonomische Struktur;
- intensive Stadt-Umland-Beziehung.

Die Stadt hat sich sowohl physisch als auch in den Bildern unserer Vorstellung im Lauf der Jahrhunderte immer wieder gewandelt. Bis zum Ende des 19. Jahrhunderts herrschte in Europa weitgehend der Typus der verdichteten Stadt mit einem kompakten Siedlungskörper vor. Ein Blick auf die großen europäischen Städte des 19. Jahrhunderts – London, Paris, Berlin, Wien – zeigt eine bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts weitgehend dichte Bebauung. Im Vergleich zu den aktuellen jungen Millionenstädten sind die Grenzen zu den umgebenden ländlichen Gebieten relativ leicht auszumachen. Dieses Verständnis vom Bild einer Stadt hat sich in den letzten 100 Jahren massiv verändert. Heute sind es die ehemaligen Vorstädte und Umlandgemeinden, die erst das vollständige Bild der funktionalen Stadt ergeben.

Die übliche Definition einer Stadt ist auch heute noch ihre einwohnerbezogene Größe. So differenziert man anhand der Einwohnerzahl Städte zwischen Großstädten (>100.000 EW), Millionenstädten (>1.000.000 EW) und Megastädten (>10.000.000 EW). (vgl. United Nations, 1998)

Neben ihrer Einwohnerzahlen erhalten Städte auch aufgrund ihrer herausragenden Bedeutung aus kultureller, ökonomischer oder politischer Sicht Zusatzbezeichnungen wie Metropole, Weltstadt oder Global City.

### **3.2.1 Stadtregion**

Man spricht von Stadtregionen, wenn sich Städte über ihre administrativen Grenzen hinaus entwickeln, sich physisch in anderen Gemeinden fortsetzen, es dadurch zu einer Verstädterung<sup>17</sup> der Region kommt und sie in weiterer Folge zunehmend funktional mit der Umlandregion verwachsen.

Lange Zeit war das klassische Stadtregionsmodell von Olaf Boustedt von Bedeutung, welches ein zentriertes System darstellt, mit einem Zentrum und einem davon ausgehenden zentral-peripheren Gradienten.

Diese funktionsräumliche Einheit setzt sich aus einer Kernstadt und dem Einzugsbereich ihrer Pendler zusammen. Genauer gesagt handelt es sich um eine zentrale Verwaltungseinheit und jenes Umland, welche durch Arbeitsplatzpendler, Bildungspendler und regelmäßige Konsumenten, funktional mit dieser Kernstadt verbunden sind. (vgl. Fassmann 2004, 53ff)

---

<sup>17</sup> Verstädterung bezeichnet jenen quantitativen Prozess, der durch den Anstieg der Bevölkerungsdichte und die bauliche Verdichtung entsteht.

Der zentralen Kernstadt stellt Boustedt (1975, 344) die verstädterten Gemeinden mit starken Pendlerverflechtungen gegenüber, und bezeichnet diesen Teil der Stadtregion als „Umlandzonen“ (siehe Abb.3).

Abb.3: Modell der Stadtregion nach Boustedt



(Quelle: Boustedt 1975, 344)

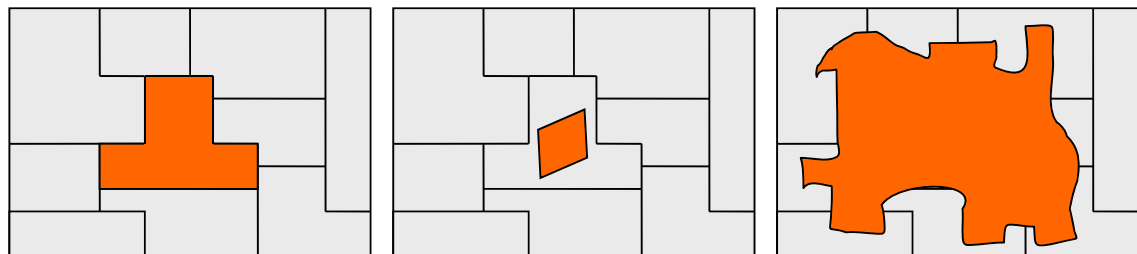
Die Veränderungen im Übergang zur postmodernen Gesellschaft, mit ihrem wirtschaftlichen, technologischen und sozialen Fortschritt, haben auch ihren Einfluss auf die stadtreionalen Entwicklungen und verändern dadurch die Sicht auf Boustedts Modell. Hier hat der Übergang von fordistischen Arbeits- und Lebensbedingungen hin zur Technologiegesellschaft mit ihren veränderten produktiven und konsumptiven Aktivitäten zu neuen räumlichen Mustern geführt. Denn neben der fortschreitenden Suburbanisierung entstehen durch demographisches und wirtschaftliches Wachstum neue Zentren innerhalb der Umlandzone, die ausgehend vom klassischen monozentrischen Modell zur Entstehung von polyzentrischen Situationen führen. Diese Entwicklung wird noch verstärkt, wenn es durch die weitere Ausdehnung einzelner Agglomerationen zu einem Zusammenwachsen mehrerer Stadtregionen mit mehreren städtischen Kerngebieten kommt. (vgl. ÖROK 2009, 55f)

## Agglomerationen

*„[...] an urban agglomeration, which comprises the city or town proper and also the suburban fringe or thickly settled territory lying outside, but adjacent to, its boundaries. The urban agglomeration is therefore not identical with the locality but is an additional geographical unit, which may include more than one locality. In some cases, a single large urban agglomeration may comprise several cities or towns and their suburban fringes.“ (United Nations 1998, 64)*

Nach der UN Definition aus den Richtlinien und Empfehlungen zur Volks- und Wohnstättenzählung von 1998 beschreibt eine Agglomeration ein dicht besiedeltes Gebiet, das sich aus einer Kernstadt (monozentrische Agglomerationen z.B. Hamburg, München, Wien) oder auch mehreren Kernstädten (polyzentrische Agglomerationen z.B. Ruhrgebiet) und deren umgebenden Gemeinden zusammensetzt. Somit entspricht die Agglomeration der „Stadt“ im eigentlichen Sinne, da sie das Siedlungsgefüge ohne seine administrativen Grenzen darstellt. Sie entspricht der „unterbegrenzten Stadt in Abb.4 .

Abb.4: Stadt und Stadtgrenze



übereinstimmende Grenzen

überbegrenzte Stadt

unterbegrenzte Stadt

(Quelle: eigene Darstellung nach Hagget 2001)

*„Während der Stadtregionsbegriff von einem zentrierten Siedlungssystem mit einem Kern und einem gestuften Rand ausgeht, unterstellen Agglomerationsbegriffe keine derartige Struktur. Agglomerationsbegriffe sind daher allgemeiner und für jene Räume anwendbar, die verstädtert sind, aus einem oder mehreren Kernen bestehen und bestimmte quantitative Kriterien erfüllen müssen.“ (Fassmann 2004, 56)*

In den einzelnen Ländern bestehen unterschiedliche Abgrenzungsmethoden und Kennzahlen um Agglomerationen festzulegen, was wiederum dazu führt, dass internationale Vergleiche von Agglomerationen immer einer besonderen Berücksichtigung der jeweiligen Abgrenzungskriterien bedürfen. So werden in Deutschland alle Raumordnungsregionen mit einem Oberzentrum von mindestens 300.000 EW und bzw. oder einer Bevölkerungsdichte von mindestens 300 EW/km<sup>2</sup> als Agglomerationsraum angeführt. (vgl. Lichtenberger 1998, 44) Für Österreich fehlt hierzu eine offizielle Definition.

### **Ballungsräume**

Der Begriff des Ballungsraums wird weitgehend bedeutungsgleich mit städtischen Agglomerationen verwendet. Sie beschreiben auch eine Gruppe von Städten, die aneinander grenzen oder miteinander verwachsen sind. Als statistische Definition gilt eine Einwohnerzahl von über 500.000 EW sowie eine Bevölkerungsdichte von mindestens 1000 EW/km<sup>2</sup>, was sie größer als Agglomerationsräume macht. (vgl. Fassmann 2009, 62)

### **Verdichtungsräume**

Der Begriff Verdichtungsraum kann als sprachlich neutrale Bezeichnung für Agglomerationen bzw. Ballungsräume angesehen werden. Die deutsche MKRO definiert den Begriff durch eine Mindesteinwohnerzahl von 150.000 Einwohnern auf einem zusammenhängenden Gebiet von mindestens 100 km<sup>2</sup> sowie einer Einwohner- und Arbeitsplatzdichte von mindestens 1250 pro km<sup>2</sup>. (vgl. ebd.)

### **Regionen**

*„Regionen sind lediglich eine Abstraktionsleistung menschlichen Geistes“*

(Handwörterbuch der Raumordnung 1995, 806)

Zur Definition des Regionsbegriffes gibt es eine Reihe von Herangehensweisen, die sich aus dem jeweiligen Kontext ergeben. Gemeinsam ist ihnen eine vom staatlichen Hoheitsgebiet abweichende Gebietseinteilung. Zusätzlich sind diese Teilräume durch besondere Merkmale gekennzeichnet. Allgemein lassen sich drei Regionsformen unterscheiden:



- **sub-nationale Regionen:** Dabei handelt es sich um Teilgebiete eines Staates, u.a. Länder oder Kantone; oder weniger institutionalisierte Gebiete, wie z.B. das Ruhrgebiet, die Agglomeration Wien, das Waldviertel oder etwa der Mittelwesten der USA.
- **supra-nationale Regionen:** Sie fassen mehrere Staaten zusammen, z.B. Mitteleuropa, Balkan, Skandinavien, Benelux, Süd-Ost-Asien.
- **trans-nationale Regionen:** Diese umfassen Teilgebiete von zwei oder mehreren Staaten, reichen daher über Staatsgrenzen hinweg, z.B. Alpe-Adria Region, EUREGIO-Regionen, CENTROPE-Region.

In weiterer Folge bezieht sich diese Arbeit, mit Ausnahme von CENTROPE, auf die sub-nationale Regionsebene, also das Teilgebiet eines Staates oder einer Volkswirtschaft. Dieses Teilgebiet wird nicht durch formale Grenzen und die damit in der Regel verbundenen ökonomischen Barrieren getrennt. Dabei ergibt sich eine Region nicht aus einem einzelnen Raumpunkt – also einem bestimmten Standort - sondern aus der Zusammenfassung von Raumpunkten. (vgl. Maier et al. 2006, 13ff)

Es stellt sich die Frage, wie die Definition und Abgrenzung von Regionen erfolgen soll. Man fasst dabei solche Gebietseinheiten zu Regionen zusammen, die bestimmte Gemeinsamkeiten aufweisen. Die Abgrenzung ergibt sich immer durch eine spezifische Problemstellung, und je nach Fragestellung ergeben sich zwei Kriterien zur Unterscheidung.

Definiert man Regionen anhand des **Homogenitätskriteriums**, fasst man Gebietseinheiten mittels ihrer Ähnlichkeit zusammen. Sie können nach verschiedenen Indikatoren zusammengefasst werden: von physisch-geographischen Gegebenheiten (z.B. Bergregion), über einen besonders hohen Beschäftigungsanteil einzelner Wirtschaftszweige (z.B. Fremdenverkehrsregion, Industrieregion), bis hin zu ethisch, kulturellen oder religiösen Gemeinsamkeiten.

Bei Regionseinteilungen anhand des **Funktionalitäts- bzw. Verflechtungskriteriums** definiert man funktionelle Regionen, deren Raumpunkte nach bestimmten Indikatoren in besonders enger Verbindung stehen. Die Gemeinsamkeit liegt in diesen Fällen also in der besonders hohen wechselseitigen Abhängigkeit. Sie weisen außerdem eine charakteristische Form auf, die sich

aus einem Kern und dessen Einzugsbereich ergibt. So können Stadtregionen z.B. mit Hilfe des Pendlerkriteriums („Arbeitsmarktregionen“) oder den Versorgungsbereichen öffentlicher und privater Dienstleistungseinrichtungen („Markteinzugsbereiche“) oder Zuständigkeitsbereichen von Infrastruktureinrichtungen abgegrenzt werden (vgl. ebd., 15). Die Grenzen dieser Regionen sind nicht stabil und können daher Veränderungen unterworfen sein. Zur Kategorie der funktionellen Raumtypen zählen auch alle administrativen Raumeinheiten.

Für Schindegger (1999) unterscheiden sich Regionen auch nach ihrem Zweck. So kann dieser primär der *Analyse* der Differenzierung der räumlichen Verhältnisse dienen. Andererseits kann auch eine *Handlungsorientierung* im Vordergrund stehen. Ein solches Beispiel sind die Förderregionen der EU, die inzwischen auch Staatsgrenzen überschreiten und so bewusst die vorgegebene politisch-administrative Gliederung überlagern. *„Beiden hier angeführten Unterscheidungen ist gemeinsam, dass nicht selten Regionalisierungen eines Mischtypus auftreten. Analyseregionen können also sowohl mit Hilfe von Homogenitäts- als auch Verflechtungskriterien abgegrenzt werden. Beispiel dafür sind Stadtregionen. Ebenso können Regionen gleichzeitig der Raumanalyse wie der Raumentwicklungspolitik dienen, wofür die NUTS-Regionen der EU<sup>18</sup> das aktuellste Beispiel liefern.“* (Schindegger 1999, 39)

In Europa haben die Regionen in den letzten Jahren und Jahrzehnten immer mehr an Bedeutung gewonnen. Dieser Bedeutungszuwachs geht einher mit den bereits in den 1980er Jahren begonnenen Reformen der EU, welche in Richtung einer Regionalisierung von Politik und Verwaltung abzielten. Daraus ergab sich ein Druck durch die Regionen, die immer mehr auf ihre Anliegen hinweisen. Die Einsetzung von regionalen Einheiten als Zielgebiete der Strukturpolitik und –förderung war ab 1989 ein wesentlicher Bestandteil bei der Umsetzung der EU-Regionalisierungsstrategie. 1994 wurde durch den Vertrag von Maastricht schließlich der „Ausschuss der Regionen“ als regionales Anhörungsforum offiziell anerkannt („Europa der Regionen“). Dieser Ausschuss

---

<sup>18</sup> Nomenclature des unités territoriales statistiques – („Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik“), dabei handelt es sich um die von der EU zur Klassifizierung von räumlichen Einheiten entwickelte Systematik.

war aus dem 1951 gegründeten „Rat der Gemeinden und Regionen Europas“ (RGRE) hervorgegangen und repräsentiert heute die unterste Ebene in der Dreistufigkeit der Europäischen Union.

Der Regionsbegriff ist in den diversen europäischen Kulturregionen mit verschiedenen Vorstellungen verbunden. Während in romanischen Ländern, z.B. Italien und Spanien aber auch in Belgien, der Begriff der Region für ein starkes Autonomiestreben<sup>19</sup> steht, dient er in Nord- und Mitteleuropa lediglich einer strukturierten Untergliederung des Staates.

Eines ist allen europäischen Regionen gemein: Es sind die Länder und Provinzen, die sich als die „wahren“ Regionen verstehen. Sie beziehen sich hier auf einen institutionell-organisatorischen Regionsansatz, der sich an den politisch-administrativen Strukturen der einzelnen Nationalstaaten orientiert. (vgl. Heinz, 2000, 25ff)

### 2.2.3 Metropolregionen

In den deutschsprachigen Raumwissenschaften ist die Metropolregion seit Mitte der 1990er Jahre immer stärker als Forschungsgegenstand anerkannt und untersucht worden. In ihr spiegeln sich die veränderten ökonomischen und sozialen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte exemplarisch wieder (vgl. Kapitel 1.1).

Lange wurden große Städte und Ballungsgebiete in der deutschen und österreichischen Raumordnung eher negativ bewertet. Denn die staatlich gelenkte Raumordnung ist traditionell, und hier besonders vor dem Hintergrund der sozialen Marktwirtschaft, auf einen Ausgleich der territorialen Lebensverhältnisse ausgerichtet.

Im Lauf des letzten Jahrhunderts, und bis heute, zogen infolge der fortschreitenden Industrialisierung und Urbanisierung immer mehr Menschen vom Land in die Städte, woraus sich räumliche Ungleichgewichte ergeben. Den Ballungsgebieten wurde eine Mitschuld an der Peripherisierung ländlicher Gebiete gegeben, woraus sich ein starkes Misstrauen gegenüber

---

<sup>19</sup> Diese Regionen streben oft eine Schwächung des Nationalstaates an, bis hin zu einer Loslösung von selbigem.

Verdichtungsräumen und großen Städten vonseiten der Raumordnung entwickelte. (vgl. Blotevogel 2010, 4)

Dieses Misstrauen gegenüber Großstädten konnte in der Raumordnung auch deshalb so lange verhaftet bleiben, da es durch eine weitverbreitete Grundhaltung in der Gesellschaft getragen wurde. *„Im ausgehenden 19. Jahrhundert entwickelte sich aus Reaktion auf die industrielle Moderne die antiurbane Heimat- und Naturschutzbewegung, die vor allem im konservativen Bürgertum, speziell der Lehrerschaft, großen Widerhall fand. Ihre Vertreter romantisierten die bäuerliche Kulturlandschaft des 19. Jahrhunderts als Ausdruck vermeintlich intakter gesellschaftlicher Verhältnisse, an deren Stelle nun Instabilität, Vermassung und Proletarisierung getreten seien. Industrielle Ballungsräume [...] mit ihren revolutionsanfälligen Arbeitermassen galten als Gefahrenherde für die politische und sittliche Ordnung der bürgerlichen Gesellschaft.“* (Blotevogel 2010, 4)

Ausgehend von dieser Haltung in Gesellschaft und Politik war es ein langer Weg für die Raumordnung ein breites Verständnis für die Anliegen und die besonderen Fragestellungen von Metropolregionen zu entwickeln.

Die Charakterisierung von Metropolregionen erfolgt über drei Definitionen: Einerseits über die Größendimension. Eine große Bevölkerungszahl ist eine unerlässliche Voraussetzung, um als Metropolregion zu gelten. Diese **analytisch-morphologische Definition** gilt als das traditionelle Begriffsverständnis einer Metropolregion. Sie zieht Dichtemerkmale (u.a. Bevölkerungsdichte, Arbeitsplatzdichte, Siedlungsflächenanteil) zur Abgrenzung heran.

Nach dieser Definition kann die Metropolregion als die „kleine europäische Schwester“ der amerikanischen *Megalopolis* gesehen werden. Während sich die amerikanischen, aber auch asiatischen, Stadtlandschaften über einige hundert Kilometer zusammenhängenden Siedlungsgebietes ziehen können und oft extrem große Einwohnerzahlen aufweisen, fehlt es auf europäischer Seite an einem vergleichbaren Äquivalent. Am ehesten entspricht das deutsche Ruhrgebiet diesem Phänomen. Fassmann (2004, 57f.) beschreibt die Megalopolis als *„eine Stadtlandschaft, die wenig oder nichts mehr mit den*

*stadtgeographischen oder soziologischen Kriterien einer Stadt zu tun hat, aber dennoch nicht dem ländlichen Raum zuzuordnen ist. Sie ist weder dicht noch kompakt, noch gewährleistet sie Urbanität im traditionellen Sinn. Es ist vielmehr eine polynukleare [...], zellenartig angeordnete urbane Landschaft, ohne deutlich ausgeprägte Funktionskerne. Die Stadtautobahnen geben die Strukturen vor, die Zwischenräume sind durch aufgelockerte Wohnbebauung aufgefüllt. Einzelhandelsbetriebe, Gewerbe und Dienstleistungen sind an Kreuzungspunkten von Schnellstraßen oder entlang dieser angeordnet [...]. Das Moment der Wiederholung von Einzelhandelsbetrieben, Straßenkreuzungen und Wohnhausverbauung schafft einen monotonen Charakter.“*

In den letzten Jahren hat sich in der Forschung zu Metropolregionen eine **analytisch-funktionale Definition** durchgesetzt.

Nach diesem Begriffsverständnis definieren sich Metropolregionen durch ihre in ihr lokalisierten metropolitanen Funktionen, die wie Knoten in einem globalen Netz von Kapital-, Dienstleistungs-, Waren- und Informationsströmen verankert sind. Drei wesentliche strategische Funktionen werden in der aktuellen Forschung zu Metropolregionen herangezogen.

- **Innovations- und Wettbewerbsfunktion:**

Die Fähigkeit zur Innovation ist ein entscheidender Faktor für die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit von Metropolregionen. Daher hat die Generierung und Verbreitung von Wissen und von Produkt- und Verfahrensneuerungen entscheidenden Einfluss über die Stellung des Standortes im globalen Wettbewerb. Neben ökonomischen und technischen Innovationen werden auch kulturelle und soziale Innovationen immer wichtiger.

Klassische Merkmale für die Innovationsfähigkeit einer Metropolregion ist ihre Anzahl von Hochschulen und Forschungseinrichtungen, die hohe Zahl von hochqualifizierten Personen im Forschungs- und Entwicklungsbereich sowie das Vorhandensein wichtiger kultureller Einrichtungen.

- **Entscheidungs- und Kontrollfunktion:**

Metropolregionen sind Standorte bedeutender Steuerungszentralen der internationalen und globalen Wirtschaft und des politischen Geschehens. Ein typisches Merkmal ist das Vorhandensein von „Headquarters“ großer nationaler und transnationaler Unternehmen. Einen besonderen Einfluss hat hier inzwischen der Finanzsektor, Börsen, Banken, Finanzdienstleister und Versicherungen, der sich in den letzten Jahrzehnten besonders dynamisch entwickelt hat.

- **Gatewayfunktion:**

Eine große Rolle spielt auch ihr Wirken als Knoten in den internationalen und globalen Verkehrs- und Kommunikationsnetzen. Dafür sorgen die Einbindung in den internationalen Luftverkehr, Hochgeschwindigkeitsnetze der Bahn und das Vorhandensein wichtiger Logistikzentren. Neben der infrastrukturellen Dimension, der v.a. der Austausch von Personen und Waren sowie Wissen und Ideen dient, existiert daneben noch eine soziokulturelle Dimension. Denn Metropolregionen sind auch immer Hauptziele von Zuwanderung was auch zur Entstehung segregierter Stadtteile mit besonderen ethnischen Ökonomien führen kann (z.B. „Chinatown“, „Little Italy“). (vgl. Blotevogel, Danielzyk 2009, 25f.)

Neben diesen drei klassischen Funktionen von Metropolregionen ziehen Blotevogel und Danielzyk eine vierte Kategorie hinzu.

Metropolregionen sind auch Zentren der „*symbolischen Produktion*“.

- **Symbolfunktion:**

Die sogenannte „Symbolfunktion“ wird anders als die drei eben genannten Funktionen nicht über eine ökonomische Sichtweise definiert. Es handelt sich vielmehr um die Fähigkeit der Metropolregion Zeichen, Vorbilder, Moden, Normen und Deutungsangebote in vielfältigsten Formen zu erzeugen und zu verbreiten. Die Medien- und Kulturwirtschaft trägt in diesem Bereich dazu bei, dass die Metropolregion als Ort verstanden wird, an dem Mode- und Lifestyletrends geschaffen und propagiert werden sowie richtungsweisende Diskurse über politische und kulturelle Themen geführt werden. Diese Symbolfunktion bietet einer

Metropolregion einen wesentlich höheren Attraktivitätsfaktor als er nur rein ökonomisch betrachtet zu begründen wäre.

*„Zur Symbolfunktion der Metropolregion gehört nicht zuletzt auch ihre bauliche Gestalt in Form von städtebaulichen Ikonen, die in der Regel in der Kernstadt der betreffenden Metropolregion konzentriert sind. Sie prägen maßgeblich das Bild der jeweiligen Metropolregion und tragen insofern wesentlich dazu bei, ob und wie die Kernstadt und ihrer Region national und international als Metropolregion wahrgenommen wird.“*

(Blotevogel / Danielzyk 2009, 28)

Ein dritter Ansatz zur Metropolregion ist die Annäherung über eine **politisch-normative Definition** des Begriffs. Hier definieren sich metropolitane Kooperationsräume selbst als „Metropolregionen“, um dieses Label als Marketingmaßnahme im internationalen Standortwettbewerb zu nutzen. Anders als die beiden eingangs beschriebenen analytischen Definitionen handelt es sich hier um die gezielte Vermarktung eines Verdichtungsraumes. Dabei geht die Initiative von den politisch-administrativen Akteuren wie Bürgermeistern, Vertretern der Länder und meist auch lokalen Wirtschaftsbünden aus.

Tab.2: Typologie von Metropolraum-Begriffen

Begriff	Analytisch	Politisch-administrativ
Metropole	Auf eine große, solitäre Stadt konzentrierter Standortcluster metropolitaner Einrichtungen (Innovations-, Steuerungs-, Gateway- und Symbolfunktion)	Metropole als Stadt
Metropolregion	Regionaler, mehrere Städte umfassender Standortcluster metropolitaner Einrichtungen; die Abgrenzung ergibt sich aus der Standortverteilung der Einrichtungen	Metropolregion als regionale Kooperationsraum (oft größer als die analytische Metropolregion)
Großregionaler Verflechtungsraum der Metropolregion	Mit der Metropolregion arbeitsteilig verflochtenes „weiteres Umland“, z.B. als Einzugsbereich von Flughäfen, Universitäten, Spezialkliniken usw.; in der Regel nicht linear abgrenzbar	Bisher nicht institutionalisiert

(nach Blotevogel / Danielzyk 2009, 28)

## **Metropolregionen in der EU & METREX**

Die Stellung der Raumordnung auf europäischer Ebene wird durch den Titel XIX des EG-Vertrages geregelt. (vgl. Bege 2010, 19)

Mit dem Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK), das im Mai 1999 ratifiziert wurde, gibt die EU Empfehlungen für die räumliche Entwicklung seiner Mitgliedsstaaten auf allen Maßstabsebenen ab. Die Metropolregionen nehmen im EUREK eine besondere Rolle im polyzentrischen europäischen Städtesystem ein.

Ein Ziel der EU ist die *„Stärkung eines polyzentrischen und ausgewogenen Systems von Metropolregionen, Stadtgruppen und Städtenetzen durch engere Zusammenarbeit bei der Strukturpolitik und der Transeuropäischen Netze sowie durch Verbesserung der Verbindungen zwischen internationalen/ nationalen und regionalen/ lokalen Verkehrsnetzen“*. (EUREK 1999, 22)

Im EUREK ist bereits der Paradigmenwechsel vom langjährigen „Gießkannenprinzip“ der Breitenförderung, von dem v.a. strukturschwache Regionen profitieren sollten, hin zu einer Förderung von Wachstumszentren zu erkennen. (vgl. Bege 2010, 20)

Abseits der EU-Verwaltung in Brüssel ist 1996 bei der „Konferenz der Metropolregionen“ in Glasgow METREX<sup>20</sup> gegründet worden. Bei METREX handelt es sich um ein Netzwerk von Metropol- und Stadtregionen, dessen Gründungsziel es war, die Relevanz dieser Regionen besser auf europäischer Ebene einzubringen. Zweck des Netzwerkes ist der Austausch von Planungserfahrungen, Informationen und Wissen zwischen den Metropolregionen Europas. Zurzeit zählt es etwa 50 Mitgliedsräume in fast allen europäischen Staaten. Inzwischen organisiert METREX zur Netzwerkförderung zwei jährliche Treffen und hält alle zwei Jahre eine Konferenz ab. (vgl. METREX 2011, 1ff)

## **Metropolregionen in Deutschland:**

Bis zur Mitte der 1990er-Jahre fanden sich in der deutschen Raumentwicklung nur versteckt Hinweise auf Metropolregionen als räumliche Kategorie. So taucht

---

<sup>20</sup> METREX steht für „metropolitan exchange“ (METREX 2011, 1)



der Begriff auch 1992 im von der MKRO verabschiedeten „*Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen*“ noch nicht auf.

In der „*Positionsbestimmung für die weitere räumliche Entwicklung des Bundesgebietes*“ (BMBau, 1993) wurden im „*Leitbild Siedlungsstruktur*“ drei grobe Kategorien der Siedlungsstruktur definiert. Neben „*agglomerationsfernen Räumen*“ und „*Verdichtungsräumen und Zentren überregionaler Ausstrahlung*“ fand sich dabei auch die Kategorie „*Agglomeration mit internationaler bzw. großräumiger Ausstrahlung*“. Zur letztgenannten Kategorie der Agglomerationen zählten folgende Stadtregionen: Hamburg, Bremen, Hannover, Berlin, Leipzig, Dresden, Rhein-Ruhr, Rhein-Main, Nürnberg, Stuttgart und München.

Diese Stadtregionen wurden unter zwei Gesichtspunkten programmatisch betrachtet. Einerseits war das die zunehmende Beeinträchtigung ihrer Funktionsfähigkeit, andererseits ihre internationale Funktion und Ausstrahlung.

Der zweite Aspekt wurde nun 1995 im programmatischen Nachfolgedokument des Raumordnungspolitischen Handlungsrahmens konkret aufgegriffen und mit dem Begriff „*europäische Metropolregionen*“ verbunden. So wird in dem Beschluss die besondere Bedeutung der europäischen Metropolregion folgendermaßen beschrieben: „*Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklungen sollen sie die Leitungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen.*“ (BMBau 1995, 27)

Erst in der Begründung zu diesem Beschluss werden die europäischen Metropolregionen in Deutschland konkret benannt: Berlin/Brandenburg, Hamburg, München, Rhein-Main, Rhein-Ruhr und Stuttgart sowie als mögliche Metropolregion Halle/Leipzig-Sachsendreieck.

Der Beschluss des Handlungsrahmens zielte vorrangig auf die europäische Ebene ab und hierbei v.a. auf das in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre in Ausarbeitung befindlichen EUREK.

In Deutschland bedeutet die normative Ausweisung von Stadtregionen als Metropolregionen keine weitere zusätzliche Verwaltungs- und Planungsebene und es existieren auch keine speziell auf Metropolregionen ausgerichtete Förderprogramme. Hier setzt die MKRO vielmehr auf eine informelle

strategische Positionierung von Bund und Ländern bei der Entwicklung der jeweiligen Metropolregionen. *„Die Bundesraumordnung hat mit der förmlichen Anerkennung von Metropolregionen nur einen Rahmen gesetzt und bewusst weder Vorgaben zur räumlichen Abgrenzung noch zu Organisations- und Kooperationsstrukturen der Metropolregionen gemacht. Die Aufgabe einer politischen, institutionellen und räumlichen Umsetzung liegt damit bei den Akteuren in den Regionen und Städten. [...] Im Sinne einer Regional Governance sollen sich die Metropolen aufgrund eines freiwilligen Kooperationswillens und einer „von unten“ – also von den beteiligten Kommunen und regionalen Akteuren – ausgehenden räumlichen Abgrenzung selbst konstituieren, um metropolitane Entwicklungspotenziale zu entfalten.“* (Blotevogel 2010, 17)

Daraufhin gingen die ausgezeichneten Stadtregionen sehr unterschiedlich mit dem Begriff Metropolregion um. So sehen z.B. die Regionen Rhein-Main oder München die Möglichkeit ihre Funktionen und Potenziale weiterzuentwickeln nicht unbedingt an das Instrument der Metropolregion gebunden. Anders z.B. die Region Stuttgart, die ihre leistungsstarken regionalen Strukturen nutzt und sich über die Metropolregion international positioniert, oder die Region Hamburg, die ihre interne Ausrichtung der regionalen Strukturen stark über das Label Metropolregion zusammenfasst.

Als Bindeglied zwischen den diversen regionalen Ansätzen zur Umsetzung des Metropolregion-Themas und den Aktivitäten des Bundes wurde 1997 von der damaligen Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung der Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ ausgeschrieben. Aus diesem Wettbewerb heraus bildete sich unter Beteiligung einiger Metropolregionen 2001 der „Initiativkreis europäische Metropolregionen in Deutschland“ (IKM), der die Diskussion des Themas begleitet und nachhaltig beeinflusst hat. In seinem 2003 vorgelegten Positionspapier wurden teilweise weitreichende Forderungen formuliert.

Im April 2005 hat die MKRO Leitlinien für ihre zukünftige Ausrichtung beschlossen, die das Resultat von politischen Gesprächen zum neuen Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen waren. In Zuge dessen wurden weitere vier Regionen in den Kreis der Metropolregionen europäischer Bedeutung aufgenommen. Es handelt sich dabei um die Regionen Nürnberg,

Rhein-Neckar, Hannover-Braunschweig-Göttingen und Bremen-Oldenburg.  
(vgl. ARL 2007, 4ff)

Abb.5: Mitglieder des Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland



(Quelle: IKM)

Heute wird der Begriff der Metropolregion in Deutschland als Raumkategorie und als ein Instrument der Raumentwicklung verstanden.

### **Metropolregionen in Österreich**

Nach der analytisch-funktionalen Definition von Metropolregionen kommt in Österreich nur die Stadtregion Wien als Metropolregion in Frage. Man findet auch im Oberösterreichischen Zentralraum um Linz und Wels sowie im Vorarlberger Rheintal große Einwohnerzahlen und funktionale Verflechtungen vor. Diesen fehlen aber viele Funktionen, die eine Metropolregion erfüllen muss. Wien nimmt somit in Österreich eine Sonderstellung ein. Während man in Deutschland bereits 1995 von Metropolregionen spricht, versucht das ÖREK 2001 die Rolle der Stadtregion Wien innerhalb Österreichs so festzuhalten: *„Während damit im europäischen Kontext in erster Linie eine Struktur gleichwertiger Stadtregionen, ohne Dominanz der einen oder anderen*

*Metropole gemeint ist, kann es im österreichischen Kontext nur bedeuten, dass sich alle wichtigen Stadtregionen weiterentwickeln sollen, ohne dass die Metropole Wien ihren nationalen und internationalen Bedeutungsüberschuss aufgeben muss. Das Bekenntnis zur polyzentrischen Entwicklung bedeutet damit im österreichischen Kontext, dass auch kleinere städtischen Regionen eine internationale Standortgunst erreichen sollen.“ (ÖREK 2001, 117)*

Erst im Handlungsprogramm des ÖREK 2011 findet man Wien als Metropolregion und im Sinne seiner herausragenden Stellung für die Raumordnung Österreichs und blickt dabei auch über die Grenzen: *„Die österreichischen Agglomerationsräume, insbesondere die Metropolregion Wien in ihrer ländergrenzenüberschreitenden Form mit besonderen funktionalen Beziehungen zum Raum Bratislava, haben eine zentrale Bedeutung für den Standort Österreich in Europa. Es liegt daher nahe, im Rahmen einer österreichischen Raumentwicklungspolitik den Städten und Stadtregionen eine verstärkte Aufmerksamkeit im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs zukommen zu lassen.“ (ÖREK 2011, 84)*

## 2.3 Kooperation

Der Begriff Kooperation (lat.: Zusammenwirken, Zusammenarbeit) beschreibt das strategische Bestreben zweier oder mehrerer Parteien durch Zusammenarbeit und Austausch gemeinsame Ziele zu erreichen. Auf Basis der gemeinsamen Interessen können die Kooperationspartner Abkommen treffen, durch die ihr rechtlicher Souveränitätsstatus nicht verloren geht.

Kooperation definiert sich allgemein durch bewusst gestaltete, geplante und kontrollierte Zusammenarbeit und schafft für die Dauer der Kooperation eine neue, zusätzliche Ebene in den Systemen. Sie lässt sich in einer Vielzahl von gesellschaftlichen Bereichen anwenden, z.B. Wirtschaft, Politik, Technik, Kultur.

### 2.3.1 Prisoner's Dilemma

Der amerikanische Politikwissenschaftler Robert Axelrod stellt sich in seinem Buch *Die Evolution der Kooperation* die Frage, unter welchen Bedingungen in einer Welt von Egoisten, ohne zentralen Herrschaftsstab, Kooperation entstehen kann.

*„Wir wissen alle, dass Menschen keine Engel sind und dass sie dazu neigen, in erster Linie für sich selbst und ihre eigenen Interessen zu sorgen. Wir wissen jedoch auch, dass Kooperation vorkommt und dass sie die Grundlage unserer Zivilisation bildet. Wie kann sich aber überhaupt Kooperation in Situationen entwickeln, in denen jedes Individuum einen Anreiz besitzt, sich eigennützig zu verhalten?“ (Axelrod 1987, 3)*

Aus der Geschichte ist die pessimistische Antwort des englischen Mathematikers und Staatstheoretikers Thomas Hobbes bekannt, der die Ansicht vertrat, dass das Leben der Menschen ohne die Existenz einer Regierungsgewalt von rücksichtsloser Konkurrenz egoistischer Individuen gekennzeichnet wäre. Hobbes thematisiert die Frage, ob Kooperation in einem bestimmten Bereich entstehen kann wenn keine Herrschaft, Zwang, Sanktionen oder moralisches Gewissen die Beteiligten zur Kooperation zwingen.

Axelrod bedient sich bei der Beantwortung dieser Frage des so genannte „*Prisoner's Dilemma*“ („Gefangenendilemma“). Das Gefangenendilemma hat sich aus der Spieltheorie entwickelt und dient als Modell zur Darstellung der

Problematik von Kooperation und Konkurrenz. Bei diesem Spiel geht man von zwei Spielern (A & B) aus, von denen jeder zwei Entscheidungsmöglichkeiten hat, nämlich zu kooperieren oder nicht zu kooperieren. Diese antikooperative Haltung nennt sich bei Axelrod *Defektion*. Beide Spieler müssen ihre Wahl treffen ohne zu wissen, wie der andere sich verhalten wird. Defektion führt zu einer höheren Auszahlung als Kooperation. Das Dilemma für die beiden Spieler ergibt sich nun dadurch, dass es für jeden Spieler vorteilhafter ist zu defektieren, dass jedoch beiderseitige Defektion für jeden Spieler ungünstiger ist als Kooperation.

Abbildung 6 veranschaulicht wie der Ablauf dieses Spieles nun erfolgen kann. „Der Zeilenspieler wählt eine Zeile, entweder Kooperation oder Defektion. Gleichzeitig wählt der Spaltenspieler eine Spalte, ebenfalls entweder Kooperation oder Defektion. Beide Entscheidungen zusammen führen auf eine der vier möglichen Ergebnisse in der Matrix. Wenn beide Spieler kooperieren, stehen sie recht gut da. Beide erhalten *R* (Reward), die Belohnung für wechselseitige Kooperation. In der Abbildung beträgt sie 3 Punkte [...]. Wenn ein Spieler kooperiert und der andere defektiert, erhält der defektierende *T* (Temptation), die Versuchung zu defektieren, während der kooperierende Spieler die Auszahlung *S* (Sucker's payoff) des gutgläubigen Opfers erhält. Im Beispiel sind  $T=5$  und  $S=0$  Punkte. Wenn beide defektieren, erhalten beide  $P=1$  (Punishment), die Strafe für wechselseitige Defektion.“ (Axelrod 1987, 7)

Abb.6: Das Prisoner's Dilemma

		B	
		Kooperation	Defektion
A	Kooperation	$R=3, R=3$	$S=0, T=5$
	Defektion	$T=5, S=0$	$P=1, P=1$

(Quelle: eigene Darstellung nach Axelrod)

Aus diesem Spiel ergibt sich für die beiden Spieler nun folgende Situation. Der Ertrag ist für die Spieler höher (beide 3) wenn beide kooperieren als falls sie sich gegenseitig defektieren (beide 1). Obwohl Kooperation langfristig mehr

Ertrag bringt und das Risiko kalkulierbarer wird, besteht dennoch der Reiz für beide Spieler durch geschickte Defektion den Gegenspieler auszuspielen. Axelrod hat in seiner Theorie verschiedene Strategiewege untersucht. Dabei kam er zum Ergebnis, dass die Taktik *Tit for Tat* (engl.: Wie du mir, so ich dir) die erfolgreichste sei. Bei *Tit for Tat* reagiert der Spieler in der ersten Spielsituation mit Kooperation während er in allen weiteren die Aktion des Gegenspielers in der letzten Spielrunde wiederholt, also kooperiert falls dieser kooperiert hat und ebenso defektiert falls der Gegenspieler defektiert hat.

Zusammenfassend lassen sich daraus einige Empfehlungen für den Kooperationsprozess herleiten. Es ist immer von Vorteil, sich am Anfang des Prozesses als kooperationswillig zu positionieren, da sich sonst im weiteren Verlauf Situationen ergeben können, die keinen Ausweg aus dem Dilemma erlauben. In weiterer Folge sollen nach dem Gegenseitigkeitsprinzip Kooperation und Nicht-Kooperation erwidert werden.

In längeren Verhandlungsdilemmas darf der Spieler auch nie vergessen, dass der Erfolg des Gegenspielers oft auch mit dem eigenen Erfolg zusammenhängt. Somit ist Neid auf einen Teilerfolg des Spielgegners nicht sinnvoll. Aus diesem Wissen heraus soll sich der Spieler hüten zu raffiniert vorzugehen, denn im weiteren Verlauf fällt raffiniertes Verhalten wieder auf einen selbst zurück. (vgl. Ehrenguber 2004, 27f)

### 2.3.2 Arten der Kooperation

Es lassen sich drei Arten der Kooperation unterscheiden: die horizontale, die vertikale und die komplementäre Kooperation.

Die *horizontale Kooperation* ergibt sich bei der Kooperation zwischen Gebietskörperschaften, die sich auf der gleichen Ebene befinden, z.B. zwischen Gemeinden.

*Vertikale Kooperationen* treten auf, wenn Akteure unterschiedlicher Ebenen zusammenarbeiten. Im Bereich der Raumordnung wäre dies z.B. eine Kooperation zwischen der kommunalen Ebene und der Länderebene.

Bei *komplementärer Kooperation* handelt es sich um eine so genannte Ergänzungskooperation, bei der externe Teilnehmer die Kooperation ergänzen. Ein Beispiel für den Bereich der Raumordnung wären private Personen (z.B.

Experten) oder Unternehmen (z.B. ein in der Region dominierender Industriebetrieb), die durch ihre lokale Position wichtige Impulse für den Kooperationsprozess geben können und selbst von einem optimalen Kooperationsergebnis profitieren.

### 2.3.3 Regionale und interkommunale Kooperation

Das Handwörterbuch der Raumordnung liefert folgende Definition der beiden Kooperationsebenen: *„Interkommunale und regionale Kooperation grenzen sich von anderen Formen der Kooperation dadurch ab, dass primär lokale Gebietskörperschaften zusammenarbeiten. Der Unterschied zwischen interkommunaler und regionaler Kooperation liegt darin, dass interkommunale Kooperation praktisch ausschließlich räumlich gebundene Akteure verknüpft, während regionale Kooperation auch funktional-gebundene Akteure, wie Vertreter gesellschaftlicher Interessen und Fachverwaltungen, einbezieht.“* (ARL 2005, 531)

### 2.3.4 Erfolg oder Misserfolg regionaler Kooperation

Die regionale Kooperation ist immer in ein politisches Umfeld eingebettet und es besteht daher ein komplexes Zusammenwirken. Kooperation hängt nur selten von objektiven Kosten-Nutzenüberlegungen ab. Vielmehr sind die subjektiven Erwartungen entscheidend, dass alle Akteure das Kooperations-thema als gleich wichtig ansehen, dass die Kooperation eine für alle attraktive Lösung hervorbringt und dass die Lösungen die an sie gerichteten Interessen auch befriedigen. Kooperation basiert also v.a. auf Vertrauen, auf einer gewissen Selbstbindungsbereitschaft, auf Verständnisbereitschaft und darauf, dass sich die Kooperationspartner für ein gemeinschaftliches Ergebnis verantwortlich fühlen. (vgl. Hudson 1995, 235)

Daraus abgeleitet gibt es eine Reihe von Gründen, die eine Kooperation ver- oder behindern. Hier ist es v.a. das gegenseitige Misstrauen der Akteure, das Kooperationen oft schon von Anfang an erschwert. Denn ungelöste Konflikte auf regionaler Ebene entstehen zumeist durch die administrative Zersplitterung der Organisationseinheiten und der sich daraus ergebenden gegensätzlichen



Interessenslagen. Werden nun im Kooperationsprozess komplizierte Verträge aufgesetzt, um Parteien, die über lange Zeit einen Egoismus und eine gewisse Misstrauens-Kultur gepflegt haben, auf eine gemeinsame Zielerreichung zu binden, dann ist die Kooperation bereits von Anfang an zum Scheitern verurteilt. So zitiert Dietrich Fürst die Aussage des damaligen Daimler-Chefs Jürgen Schrempp auf dem Wirtschaftsforum im Januar 1996 in Davos: *„Wenn zwei Unternehmen einen Vertrag über eine Allianz geschlossen haben, so sollten sie diesen Vertrag gut weglegen und nie wieder hervorholen. Denn wenn einer erst einmal damit anfängt, auf den Vertrag zu pochen, ist die Allianz in Wahrheit schon am Ende.“* (Fürst 1997, 122)

Oftmals liegt das Problem bei der Einrichtung einer Kooperation auch darin, dass die Akteure nicht richtig zur Kooperation motiviert werden und für sie weiterhin die Kosten, die eine Kooperation mit sich bringen würde, im Vordergrund stehen. Das führt in der Regel dazu, dass sie bei Informations- oder Motivationsproblemen schon in der Beginnphase dazu neigen, sich gegen die Kooperation zu sperren. Die Probleme in einer Kooperation werden v.a. dann brennend, wenn Vorteile und Lasten zwischen den Kooperanden ungleich verteilt werden. Diesem Problem kann man beikommen, indem geeignete Kompensationsformen gefunden werden, durch die die Ungleichmäßigkeiten kompensiert werden. *„Zwar sind institutionalisierte Kooperationsformen auch faktisch Finanzausgleichssysteme: Denn alle Gemeinden müssen mehr oder weniger nach ihrer Bevölkerungsgröße zur Umlage beitragen, weil die Umlage meist nach Einwohnern berechnet wird. Aber die Vorteile der Kooperation streuen nicht nach der Einwohnerzahl. Infolgedessen entsteht ein Finanzausgleich zumindest zwischen großen und kleinen Gemeinden. Allerdings wirkt der Finanzausgleich ziemlich irrational und zufällig, weil er nicht systematisch geregelt ist“* (Fürst 1997, 130).

Zusätzlich kommt es bei Kooperationen oft auch zu Machtverschiebungen, die sich für kleine Gemeinden oft schwer abschätzen lassen und bei Kooperationen mit Kernstädten oft auch auf eine Variante der Eingemeindung schließen lassen. (vgl. Fürst 1997, 129ff)

Generell sind Kooperationen zwischen privaten Akteuren wesentlich einfacher umzusetzen als jene zwischen politischen. Wenn z.B. wirtschaftliche Unternehmen zusammenarbeiten, so ist dieser Prozess vergleichsweise

reibungslos, da Nutzen und Aufwand relativ einfach zu kalkulieren und andere als die betrieblichen Zweckmäßighkeits-Überlegungen nicht wirklich bedeutsam sind. Anders ist dies in politisch agierenden Kreisen der Fall. Denn durch kaum vorhandene Leistungsanreize sind sie eher auf Fehler-Minderung und Tadelvermeidung bedacht als auf Risikobelohnung, wie dies bei privaten Akteuren der Fall wäre. *„Politiker werden kaum für gute Taten belohnt – weder lieben die Parteien die Unruhe der dynamischen Veränderer noch honorieren die Wähler gute Taten: Wahlen werden nicht gewonnen, sondern von Amtsinhabern durch schlechte performance verloren“* (Fürst 1997, 130f).

Für politische Akteure gilt es bei regionalen Kooperationen daher, Autonomieverluste und damit einhergehende Machtverschiebungen zu vermeiden. Zudem fällt es ihnen oft schwer, die abstrakte regionale Kooperation gegenüber ihrer lokalen Wählerschaft positiv zu verkaufen. Während Politiker mit komplexen Begriffen wie Macht, Legitimation und Wählerbezug im Hinterkopf agieren, sind es für Partner aus der Wirtschaft die Kategorien des finanziellen Gewinns oder Verlustes. (vgl. Fürst 1997, 130f)

Bei der praktischen Umsetzung eines Kooperationsprozesses bedarf es in der Regel der Mitarbeit beider Akteursgruppen – ihre verschiedenen ideellen Hintergründe gilt es dabei aber erst in eine gemeinsame Richtung zu lenken.

Neben den eben erwähnten Risiken, die eine Kooperation be- oder verhindern können, gibt es aber auch eine ganze Reihe von Faktoren, die zu einem positiven Kooperationsverlauf beitragen.

Dass in den letzten Jahren das Thema regionale Kooperation immer häufiger diskutiert wird, hat v.a. auch damit zu tun, dass ein gewisser Zeitgeist herrscht, der Kooperationen fördert. Durch staatliche und EU-Förderungen hat die regionale Ebene einen neuen Stellenwert erhalten. Dabei handelt es sich gewissermaßen um eine Reaktion der Verwaltung auf eine eigenständige Entwicklung der letzten Jahre. Denn inzwischen hat sich bei den Politikern auch ein Mentalitätswandel ergeben, der weg von der so genannten „Kirchturmpolitik“ hin zu einem Bewusstsein über die Chancen von Kooperationen auf der regionalen Ebene führt.

Neben der Nutzung eines solchen Zeitgeistes, der Kooperationen fördert, bedarf es v.a. der Arbeit von engagierten Promotoren, die die Kooperation

vorantreiben. Sie motivieren, liefern Anregungen und Ideen, mobilisieren dafür Mehrheiten und achten auf die Umsetzung der Ideen. Es liegt an ihnen, die Beteiligten darauf hinzuweisen, Dinge aus anderen Blickwinkeln zu sehen und zu alternativen Lösungen und Denkansätzen für festgefahrene Situationen zu ermuntern. Ein Einsatz solcher Promotoren ist aber auch dann oft nicht hinreichend, wenn die Interessen der Kooperationspartner zu weit auseinander liegen und in jenen Fällen, in denen die Promotoren als parteiisch und interessenbehaftet angesehen werden (z.B. Vertreter der Kernstadt, die von den Umlandgemeinden als dominierend angesehen werden; oder Wirtschaftsvertreter die bei sozialen Verbänden und Umweltgruppen Skepsis hervorrufen). (vgl. Fürst 1997, 131f)

Besonders wichtig ist es, konkrete Projekte zu verfolgen. Denn die Umsetzung konkreter Projekte führt zu einer Intensivierung der Kooperation. Ihre Bedeutung für die Region ist für die Beteiligten nachvollziehbar und somit auch leichter durchzusetzen. So ist es für die Verantwortlichen wichtig, am Anfang eines Kooperationsprozesses schnell umsetzbare Projekte zu verwirklichen, um so in relativ kurzer Zeit brauchbare Erfolge vorweisen zu können. Erst wenn die Eingangsphase der Kooperation erfolgreich angelaufen ist, sollten sich die Promotoren an die komplexeren Projekte heranwagen. Denn diese diffizileren Projekte brauchen längere Anlaufzeiten und sind für die politisch Verantwortlichen immer auch mit einem höheren Einsatz an finanziellen und politischen Ressourcen verbunden. Wenn man hier die Projekte strategisch klug positioniert, kann das einen wesentlichen Einfluss auf den Erfolg der Kooperation haben.

Was eingangs dieses Kapitels als größte Gefahrenquelle für eine funktionierende Kooperation definiert wurde – mangelndes Vertrauen der Kooperationspartner – kann durch strategische Maßnahmen umgekehrt werden. Kooperation funktioniert v.a. dann wenn der Prozess gleichzeitig von *Vertrauen und Kommunikation* getragen wird: Vertrauen entsteht durch Kommunikation. Die Beteiligten müssen über die Ideen und Absichten ihres Gegenübers informiert sein. Das lässt sich am einfachsten durch die Installation von netzwerkartigen Strukturen erreichen – darunter fallen regelmäßige Treffen (z.B. Regionalkonferenzen), Informationsveranstaltungen und der Austausch mit anderen Kooperationen. (vgl. Fürst 1997, 132f)

Der Erfolg einer Kooperation hängt v.a. von den beteiligten Personen, deren Vertrauen untereinander und dem Willen zu einem erfolgreichen Ergebnis ab. Wichtige Faktoren wie der Einsatz eines Promoters oder regelmäßige Treffen sind nur dann erfolgreich, wenn die Entscheidungsträger auch wirklich bereit sind, die Verteilungsprobleme die in der Region existieren partnerschaftlich zu lösen.

### 2.3.5 Handlungsformen der regionalen Kooperation

In der Raumplanung versteht man unter „kooperativen Handlungsformen“ jene Handlungen und Maßnahmen „...in denen die Planer Teil eines auf Kooperation angelegten, ergebnisorientierten Handlungssystems sind.“ (Knieling et al. 2003, 13)

Knieling, Fürst und Danielzyk charakterisieren fünf Punkte zur Abgrenzung des Begriffes:

- das Handeln wird von einer Aufgabe oder einem Problem bestimmt und ist somit ergebnisorientiert;
- das Ergebnis hängt vom Eintrag (z.B. Ressourcen, Know-How, Zustimmung) anderer ab;
- der Kooperationsprozess muss inhaltlich offen sein;
- die Planung darf nicht hoheitlich-interventionistisch agieren, sondern soll auf die Mitarbeit der Beteiligten setzen;
- alle Beteiligten müssen einen Vorteil aus der Kooperation ziehen, der für sie größer ist, als die von ihnen eingesetzten Kosten.

Bis auf wenige Ausnahmen sind die Ansätze regionaler Kooperation gedankliche Produkte der 60er und 70er Jahre. Welche Form der Kooperation von den einzelnen Stadtregionen gewählt wird, hängt u. a. von den politisch-administrativen Strukturen, den regionsspezifischen Problemen oder Aufgabenstellungen sowie dem Grad der Kooperationsbereitschaft der Akteure vor Ort ab.

Heinz (2000, 105) unterscheidet das Spektrum möglicher Kooperationsansätze in einer Reihe von Gegensatzpaaren:

- nach dem Aufgabenumfang: *mono-* vs. *multisektorale Ansätze*;
- nach den jeweiligen Initiatoren: *von der kommunalen Ebene initiierte „bottom-up“-* vs. *von den Landesregierungen verordneten „top-down“-Ansätze*;
- nach dem Rechtsbereich: *privatrechtlich* vs. *öffentlich-rechtlich verfassten Ansätze*;
- nach der Zielausrichtung: *konsensorientierten* vs. *effizienzorientierten Ansätze*.

In der Fachdiskussion unterscheidet man heute, nach dem Grad der Rechtsverbindlichkeit, generell zwischen *informellen* und *formellen Ansätzen*, die auch als „*weiche*“ und „*harte*“ Kooperationsformen bezeichnet werden. Eine klare Trennung zwischen den beiden Kategorien ist nicht ganz einfach vorzunehmen, da sich der Unterschied einzig auf die Entscheidungsgewalt zurückführen lässt. Informelle Kooperationen beruhen vielmehr auf der Selbstverpflichtung der Mitglieder während die formellen Kooperationsansätze auf rechtlich bindenden Entscheidungen basieren. (vgl. Stephan 2004, 63)

### **2.3.5.1 Informelle Kooperationsansätze**

Diese informellen Kooperationsansätze „...reichen von losen, dem Austausch von Informationen, Meinungen und Erfahrungen dienenden Treffen über regelmäßige Gesprächskreise der Verwaltungsspitzen benachbarter Städte und Gemeinden bis zu Regionalkonferenzen, Foren und Netzwerken mit unterschiedlichen – oft ein breites Spektrum von Akteuren umfassenden – Teilnehmerkreisen“. Diese „weichen“ Ansätze können auch als eine Vorstufe zu weiterer institutionalisierter interkommunaler Zusammenarbeit dienen, da sie das Bewusstsein für raumrelevante Probleme bei den Akteuren wecken. Sie können also zum Einsatz intensiverer Kooperationsformen führen oder, wie es in jüngerer Zeit zunehmend der Fall ist, als Ergänzung zu den institutionalisierten Organisationsformen etabliert werden. (vgl. Heinz 2000, 198)

Wie bereits im vorhergehenden Kapitel erwähnt, ist allen diesen informellen Ansätzen gemein, dass sie nicht durch das öffentliche Recht geregelt werden und somit auch keine planungsrechtlich verbindlichen Festlegungen treffen können. Sie funktionieren auf verhältnismäßig unverbindlicher und freiwilliger Basis. Die Beteiligten sind dabei gleichberechtigt und arbeiten gemeinschaftlich an zumeist problembezogenen Lösungen. Die Entscheidungen erfolgen in der Regel einstimmig bzw. als Konsens, wobei man in der Umsetzung v.a. auf die Selbstbindung der Beteiligten zählt und demokratische Kontrolle weitestgehend fehlt.

Informelle Kooperationsformen werden zunehmend in Stadtregionen eingesetzt. Oft ist das subjektive Kooperationsbedürfnis zwischen den Gemeinden nicht so stark vorhanden und wird erst durch Anstöße von Dritten initiiert. Hier sind es v.a. der EU-weite Regionswettbewerb und die Regionalisierung der Strukturpolitik, die diese Entwicklung beschleunigen, denn regionale Entwicklungskonzepte sind die Voraussetzung für Unterstützungen aus den Fördermitteln der EU. Dieses gemeinsame Auftreten hilft den Regionen auch auf anderen Ebenen, sich ein besseres Gehör für ihre Anliegen zu verschaffen und bessere Förderungskonditionen zu erhalten und kann ein notwendiger Anstoß dafür sein, die Anfangshürden bei solchen freiwilligen Kooperationen zu überwinden. Neben der europäischen Förderungspolitik sind es gelegentlich auch Initiativen der Wirtschaft und von nicht-staatlichen Organisationen, wie z.B. der Agenda-Prozess<sup>21</sup>, die diesen Anreiz zur Zusammenarbeit liefern (vgl. Stephan 2004, 64f).

Der große Vorteil bei informellen Kooperationen ist die Flexibilität. Zu jeder relevanten Fragestellung können die räumlichen Grenzen, die teilnehmenden Personenkreise und der Grad der Institutionalisierung individuell gewählt und je nach Bedarf und Bereitschaft weiterentwickelt werden. Selbst über Länder- und

---

<sup>21</sup> Bei der „Agenda 21“ handelt es sich um ein entwicklungs- und umweltpolitisches Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert, das von der UNO initiiert wurde und 1992 von 172 Staaten beschlossen wurde. Sie wird durch die „Lokale Agenda 21“ auf kommunaler Ebene umgesetzt.

Staatsgrenzen hinweg können Kooperationen so ohne aufwendige Verträge erfolgen.

Die Nachteile der informellen Kooperationsformen liegen auf der Hand. Aufgrund der Freiwilligkeit kann man von einer „Schönwetter-Kooperation“ sprechen, denn es findet zumeist dort Zusammenarbeit statt, wo es zu einem beiderseitigen Nutzen kommt und keiner der Beteiligten mit Nachteilen zu rechnen hat. Das schließt aber fast immer die Tatsache mit ein, dass problematische Themen bei diesem Kooperationsansatz ausgelassen werden müssen, da von vornherein davon auszugehen ist, dass auf diesem Weg keine befriedigende Lösung gefunden werden kann. Als problematisch erweisen sich auch jene Situationen, in denen kommunale Politiker und wichtige regionale Akteure sich durch die sog. „Kirchturmmentalität“ nicht von der Bedeutung freiwilliger Kooperation überzeugen lassen.

Der größte Nachteil zeigt sich in der Verbindlichkeit der Beschlüsse, da es bei der Umsetzung keine rechtlichen Sanktionen im Falle der nicht Einhaltung der vereinbarten Ziele gibt.

### **Regionalkonferenzen**

Regionalkonferenzen wurden erstmals in den späten 1980er Jahren in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen eingerichtet und sind inzwischen in Deutschland und Österreich Bestandteil der Raumplanung. Die Organisation dieser dauerhaft institutionalisierten Gesprächsforen obliegt zumeist den Stellen der Landesplanung. An dieser direkten *face-to-face*-Kommunikation nehmen in der Regel die *„obersten kommunalen und Kreisverwaltungsbeamten sowie Vertreter der Kammern der Wirtschaft, der Gewerkschaft und der Arbeitsverwaltung sowie der Hochschulen“* teil. (Heinz 2000, 199)

Regionalkonferenzen sollen das regionale Bewusstsein formen, gemeinsame regionsspezifische Problemlösungsvorschläge entwickeln und dienen dem Ausloten von regionalen Wirtschaftspotenzialen. Am Ende fließen die Ergebnisse der Regionalkonferenz in der Regel in regionale Entwicklungskonzepte ein.

*„Anlass für Kritik waren und sind bei der Errichtung von Regionalkonferenzen in der Regel die Regionsabgrenzungen, die Auswahl der Teilnehmer und deren*

*mangelnde demokratische Legitimation wie auch die jeweiligen Handlungsfelder.“* (ebd.) Heinz hebt dabei allerdings den „interaktiven Meinungsbildungsprozess“ als besonderen Wert dieser Konferenzen hervor. Zudem sieht er den Erfolg einer anhaltenden Motivation der Konferenzteilnehmer davon abhängig, wie sehr sich die Regionalkonferenzen mit konkreten Problemen und deren Lösung auseinandersetzen.

- Hamburg: Regionalkonferenz der Metropolregion
- Wien: SUM-Konferenz

### **Netzwerke und Foren**

Etwa gleichzeitig mit den Regionalkonferenzen entwickelte sich ein weiteres informelles Instrument regionaler Zusammenarbeit. In immer mehr Großstädten wurden „Stadtforen“ und „Planungswerkstätten“ eingerichtet.

*„Die Arbeitsschwerpunkte reichen von der Analyse relevanter Rahmenbedingungen und den jeweiligen regionalen Stärken, Schwächen und Entwicklungspotentialen bis zur Formulierung von gemeinsam getragener Ziele und der zu ihrer Realisierung erforderlichen Strategien und Maßnahmen.“* (Heinz 2000, 200)

Auch dieser Ansatz verfolgt eine stärker dialog- und diskursorientierte Ausrichtung, der das gegenseitige Vertrauen und Verständnis der regionalen – sowohl öffentlichen als auch privatwirtschaftlichen - Akteure verstärken soll. Die Anwendung von Mediation und Moderation kommt bei diesen Formen vermehrt zum Einsatz.

Obwohl Netzwerke und Foren v.a. im Bereich der vorbereitenden Planung einen wichtigen Beitrag liefern, stellt sich oft die Frage, ob es zu einer ausreichenden Koordinierung der Arbeitsergebnisse der einzelnen Projekte kommt.

- Hamburg: „Planungswerkstatt Stresemannstrasse“,  
„Planungswerkstatt Hohenfelde“
- Wien: „Wiener Planungswerkstatt“

Weitere Beispiele für informelle Kooperationsformen sind u.a. Städtenetze, regionale Arbeitsgemeinschaften, regionale Entwicklungsagenturen sowie andere regions-spezifische informelle Zusammenschlüsse. Daneben existieren



auch noch privatrechtlich organisierte Kooperationsmodelle, wie z.B. eingetragene Vereine und GmbHs.

#### **2.3.5.2 Formelle Kooperationsansätze**

Auf der Seite der formellen Ansätze gibt es eine große Vielfalt an Kooperationsformen, die von kommunalen Arbeitsgemeinschaften bis hin zu Eingemeindungen reichen. Ihnen allen ist gemein, dass sie im Gegensatz zu informellen Kooperationen über einen wesentlich höheren Grad an demokratischer Legitimation verfügen. So sind *„...die Mitglieder der Entscheidungsorgane mittel- oder unmittelbar demokratisch legitimiert. Zudem verfügen sie in der Regel über eine operative Einheit (Geschäftsstelle).“* (Stephan 2004, 68)

Heute existiert eine Reihe von Typisierungen, die sich anhand unterschiedlicher Kriterien zusammenfassen lassen. In diesem Kapitel bezieht sich der Verfasser auf zwei Autoren. Vier Kooperationsformen werden dabei genauer behandelt und anschließend gemeinsam mit den bereits beschriebenen informellen Ansätzen verglichen.

Ausgehend von Heinz (2000) definiert Stephan (2004, 68ff) drei Typen der institutionalisierten Kooperation:

- „Rechtlich gestaltete freiwillige regionale Kooperation“,
- „Zusammenarbeit aufgrund gesetzlichen Zwangs“
- „Per Gesetz neu geschaffene Gebietskörperschaften“.

#### **Rechtlich gestaltete freiwillige regionale Kooperationen**

Im Bereich interkommunaler Zusammenarbeit finden Kooperationsformen aus dieser Gruppe die weiteste Verbreitung. Wie auch bei den informellen Ansätzen erfolgt die Zusammenarbeit freiwillig. Die Beteiligten werden bei der Zusammenarbeit allerdings durch verschiedene Formen vertraglicher Regelungen verbunden und haben zusätzlich gewisse politische Kompetenzen. Die meisten Akteure verfügen über keine direkte demokratische

Legitimierung<sup>22</sup>, weil sie in der Regel von den jeweiligen demokratisch gewählten Regierungen bestellt werden und daher auch weisungsgebunden sind. Die Entscheidungen finden sich bei formellen Kooperationen anhand von Mehrheiten, und nicht einstimmig. Dadurch können einerseits Probleme und Verteilungskonflikte gelöst werden. Andererseits sehen sich oft Akteure bei solchen Kompromissen benachteiligt.

*„Die Einrichtung dieser formellen Kooperationsformen erfolgt entweder durch die Kooperationspartner oder die jeweils zuständigen landes- oder zentralstaatlichen Behörden. Die Kooperationsformen reichen von funktionalen oder aufgabenorientierten Ansätzen bis hin zu territorialen oder großraumorientierten Ansätzen.“* (Stephan 2004, 68)

Tab.3: Formell-freiwillige Ansätze

Funktionale oder aufgabenorientierte Ansätze	Territoriale oder großraumorientierte Ansätze
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufgabenspezifische Zweckverbände</li> <li>• Öffentlich- oder privatrechtliche Vereinbarungen</li> <li>• Kommunale Arbeitsgemeinschaften</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehrzweck-Pflichtverbände</li> <li>• Mehrzweckverbände mit gebietskörperschaftlichen Elementen</li> <li>• Regionale Planungsverbände</li> </ul>

(Quelle: eigene Darstellung nach Heinz 2000 / Stephan 2003)

### Aufgabenspezifische Zweckverbände

Dabei handelt es sich um die häufigste und traditionellste Form interkommunaler Zusammenarbeit und man findet sie in Städten und Gemeinden aller Größenordnungen. Sie *„...sind Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Personal-, Satzungs- und Finanzhoheit, jedoch ohne Gebietshoheit“* (Heinz 2000, 203). Ihre Mitglieder sind üblicherweise kommunale Körperschaften, wie Gemeinden oder Gemeindeverbände. Zusätzlich dazu gibt es auch Zweckverbände an denen andere Körperschaften

<sup>22</sup> die Region Stuttgart gilt hier als Ausnahme, da sie durch direkt gewählte politische Vertreter gesteuert wird

des öffentlichen Rechtes und Personen des Privatrechts in Form von *Private-Public-Partnerships* kooperieren.

In der Praxis dominiert v.a. die Zusammenarbeit in den Bereichen der technischen und sozialen Infrastruktur. Dazu zählen Trinkwasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung, sowie in den letzten Jahren auch immer öfter Bildungsanstalten, Musikschulen, Freizeit-, Sozial- und Gesundheitseinrichtungen. Diese Umsetzungs- und Trägerschaftsaufgaben werden meist innerhalb von kleinen Gemeindegruppen vollzogen. Anders als im Fall von Verkehrsverbünden des ÖPNV, die ein Idealbeispiel für aufgabenspezifische Zweckverbände sind. Sie setzen die Zusammenarbeit einer relativ großen Zahl von Gemeinden voraus. (vgl. Marik 2001, 66f)

- Hamburg: „HVV – Hamburger Verkehrsverbund“
- Wien: „VOR - Verkehrsverbund Ostregion“

### **Mehrzweck-Pflichtverbände**

Neben den aufgabenspezifischen Zweckverbänden hat sich in letzter Zeit der Trend auch immer mehr zu Mehrzweck-Pflichtverbänden entwickelt. Diese entsprechen eher der zunehmenden Verflechtung von Kernstädten mit ihrem Umland und fassen einzelne Kooperationsbereiche zusammen. Darunter fallen meist Öffentlichkeitsarbeit, Umweltschutz und Landschaftspflege. Man kann sie daher als eine Weiterentwicklung der aufgabenspezifischen Zweckverbände sehen, die - für den Fall dass sie die wirklich relevanten Bereiche umfasst - eine Alternative zu *top-down*-Gebietsreformen durch übergeordnete Verwaltungsebenen sind. (vgl. Stephan 2004, 69)

Die Hauptkritikpunkte an Zweckverbänden sind die Zerstückelung von kommunalen Kompetenzen und der finanzielle Mehraufwand durch zusätzliches Verwaltungspersonal und die Schaffung von Gremien. Zweckverbände sind allerdings eine der wenigen Möglichkeiten im Bereich der Kooperationen, in dem verbindliche Zusammenarbeit stattfinden kann und die kommunale Selbstbestimmung formell erhalten bleibt.

## **Regionale Planungsverbände**

Regionale Planungsverbände entstehen beim kooperativen Zusammenschluss mehrerer benachbarter Gemeinden und finden sich sowohl in Verdichtungsräumen als auch in ländlichen Regionen wieder. Diese Gemeinden bleiben dabei verwaltungsrechtlich eigenständig, geben aber Planungskompetenzen an den Verband ab, sind daher also funktionspezifisch. Die Aufgabe der Verbände, die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, ist es nun die räumliche Gesamtplanung – u.a. Flächenwidmungs-, Landschafts- und Regionalplanung – für das Verbandsgebiet durchzuführen. Neben diesen planerischen Tätigkeiten sind sie in der Regel auch für die Analyse relevanter Strukturdaten, räumlicher Entwicklungstendenzen und die Erarbeitung von diversen Konzepten verantwortlich. In Stadtregionen übernehmen die Planungsverbände immer öfter auch die Koordination von einzelnen Projektplanungen. (vgl. Manhart 2001, 76)

Sonderformen der Planungsverbände sind Nachbarschaftsverbände und Regionalverbände. (vgl. Heinz 2000, 208ff)

## **Zusammenarbeit aufgrund gesetzlichen Zwanges**

Zweckverbände und Planungsverbände können auch ohne Zustimmung der betroffenen Gemeinden durch die übergeordneten Aufsichtsbehörden geschaffen werden. Diese Form der verpflichtenden Kooperation wird zwar nur in seltenen Fällen angewandt, dient aber dazu, Gemeinden, die nicht an einer Zusammenarbeit in der Region interessiert sind dennoch zur Kooperation zu verpflichten.

Als Beispiel wäre hier die Zusammenarbeit einer nicht kooperationswilligen Gemeinde mit einem bereits bestehenden ÖPNV-Gemeinschaft zu nennen. (vgl. Stephan 2004, 69f.)

Hierzu zählt auch die Umsetzung von Staatsverträgen. Denn Länder können so ihre Gemeinden dazu verpflichten die Einigungen, die auf Länderebene getroffen wurden, umzusetzen. Das betrifft v.a. die gemeinsamen Zielvorstellungen und Kooperationsformen. (vgl. ebd.)

### **Durch Gesetz neu geschaffene Gebietskörperschaften**

Darunter versteht man weniger eine Kooperation im herkömmlichen Sinne, sondern Reformen im Aufbau der Gebietskörperschaften. Diese Umstrukturierung wird v.a. dann notwendig, wenn es einzelnen Gemeinden nicht mehr gelingt, eigenständig ihren kommunalen Aufgaben nachzukommen oder es durch einen Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zu einer deutlichen Effizienzsteigerung kommt. Wenn man von der Einteilung der Kooperationsansätze in „harte“ und „weiche“ Formen ausgeht, dann handelt es sich hierbei um die „härtest“ mögliche Form.

Als eine der ersten Städte entstand auf diesem Weg 1920 die Einheitsgemeinde Groß-Berlin. Durch die Eingemeindung der sieben umliegenden Stadtgemeinden Lichtenberg, Schöneberg, Wilmersdorf, Charlottenburg, Neukölln, Köpenick und Spandau sowie weiterer umliegender Kreise vergrößerte sich das Stadtgebiet Berlins von 66km<sup>2</sup> auf 883km<sup>2</sup>. (vgl. Die offizielle Hauptstadtseite 2012)

Es gibt zwei Möglichkeiten zur Bildung neuer Gebietskörperschaften: Es können sich bereits bestehende Gebietskörperschaften einerseits unter Auflösung der alten Einheiten zusammenschließen (Einheitsgemeinden, Regionalstädte) oder andererseits ihre alten Grenzen behalten und mit veränderten Kompetenzen in einem Gemeindeverband oder einem Regionalkreis eingebunden werden. (vgl. Heinz 2000, 235)

### **Kommunale Gebietsreform**

Kommunale Gebietsreformen betreffen v.a. Kleingemeinden im ländlichen Raum sowie über lange Zeit auch Vorortgemeinden in Stadtregionen. Während es im ländlichen Raum v.a. um eine Reduktion von Verwaltungskosten geht, strebt man in urbanen Gebieten eine Vereinfachung der administrativen Verwaltung an.

Aus aktueller Sicht erscheint die Eingemeindung in Agglomerationen als Scheitern kommunaler Kooperation. Sie stößt bei den Bürgern und Politikern der eingegliederten Gemeinden zumeist auf großen Widerstand, da sie nur selten freiwillig erfolgt, und lässt sich v.a. in jüngerer Zeit politisch nur schwer durchsetzen. Eine Ausnahme sind hier die ostdeutschen Bundesländer, in

denen es zwischen 1990 und 2000 zu umfassende Eingemeindungen von Kleingemeinden und überschuldeten Kommunen kam (vgl. Heinz 2000, 532).

Neben dem Abbau von Grenzen sind die Kernstädte v.a. an der Finanzkraft dieser „Speckgürtelgemeinden“ interessiert. Die existierenden Stadt-Umland-Probleme werden dadurch aber nur vereinzelt gelöst, da die Gebietserweiterungen der Kernstädte selten weit genug gehen, um die funktionellen und administrativen Grenzen der Stadtregion anzunähern.

Ab 1850 war die Eingemeindung von Vorstadtgemeinden (jenen innerhalb des Linienwalles – heute Gürtel) ein fixer Bestandteil der Wiener Stadtentwicklung und erreichte um 1890 mit der Eingemeindung der Vorstädte außerhalb des Linienwalles einen vorläufigen Höhepunkt. Durch die Umwandlung Wiens in Groß-Wien durch die Nationalsozialisten sollte sich die Stadt zwischen 1938 und 1954 noch einmal verdreifachen. 1954 erfolgte die Loslösung der angegliederten Gebiete, die nun wieder zu Niederösterreich gehören.

In Hamburg entstand durch das Groß-Hamburg-Gesetz von 1937 aus dem alten Stadtkern Hamburgs und seinen Nachbarstädten (u.a. Altona, Harburg-Wilhelmsburg) ein föderativer Stadtverbund in Form einer Regionalstadt.

### 2.3.6 Zusammenfassung & Metropolitan Governance

Angesichts der erhöhten Komplexität der Probleme, organisatorischen Strukturen und Interessenslagen hat sich in den Stadtregionen zunehmend die Ansicht durchgesetzt, dass fachliche und politische Prioritätensetzung erforderlich und verstärkt teilraumspezifische Kooperationsformen notwendig sind. Zusammenfassend betrifft das folgende Aufgabenstellungen (vgl. Stephan 2004, 77):

- Strukturpolitik und Regionalmarketing
- Siedlungs- und Freiraumplanung
- Finanzieller Vorteils- und Lastenausgleich
- Zusammenarbeit in Fachplanungen (u.a. Verkehr, Tourismus und Naherholung, Ver- und Entsorgung)

*„Der Kooperationsbedarf ist sehr heterogen und unterscheidet sich je nach Regions- oder Problembezug, Fristigkeit und Thema“ (Manhart 2001, 78).* Für welche Form der interkommunalen und regionalen Kooperation sich die Gemeinden entscheiden hängt von diversen Faktoren ab. Neben der vorliegenden raumplanerischen Problematik, dem Anlass für die Zusammenarbeit, den gesetzlichen Rahmenbedingung sowie dem lokalen Verwaltungsaufbau, sind es v.a. die politischen Gefüge vor Ort und der Kooperationswille der relevanten Akteure.

Die dargestellten Kooperationsansätze können also nicht anhand ihres Verbindlichkeitsgrades als wichtig (formell) oder weniger wichtig (informell) eingestuft werden. Ausgehend von der Tatsache, dass Kooperation niemals ohne realen Bedarf initiiert wird, kann man bei der Auswahl der Kooperationsformen gewisse Tendenzen feststellen. Gemeinden versuchen in erster Linie problembezogen mit den Nachbargemeinden zusammenzuarbeiten und geben bilateralen oder multilateralen Verträgen den Vorrang. In diesen Fällen ist das Kooperationsinteresse und die Kooperationsbereitschaft der Akteure am größten, ihr Kompetenzverlust am geringsten. Diese projekt- und themenspezifische Form der Kooperation hat den Vorteil einer guten Überschaubarkeit und somit auch der Steuerung durch die Akteure. Die Ergebnisse sind in diesen Fällen durch beschlossene Konzepte leichter umsetz- und messbar. (vgl. Marik 2001, 71)

Erst wenn diese Form der Zusammenarbeit nicht den gewünschten Erfolg bringt, sind Gemeinden bereit Kooperationen auf regionaler Ebene einzugehen. Werden dabei einzelne kommunale Aufgaben von Gemeinden auf die regionale Ebene ausgelagert, werden sie zumeist in Form von regionalen Zweckverbänden, in denen die Gemeinden ein entsprechendes Mitspracherecht haben, organisiert, oder auch, wie in den letzten Jahren immer populärer, an private Dienstleistungsunternehmen abgegeben.

*„Aufgaben der allgemeinen regionalen Entwicklungssteuerung werden selten von den Kommunen als kooperationsbedürftig empfunden und wenn dann in regionalen Planungsverbänden organisiert. Hier kamen [...] Anstöße meist von Dritten (staatliche Initiativen, gelegentlich aus der Wirtschaft oder auch von Universitäten).“ (Manhart 2001, 78)*

Bei der Etablierung von Kooperationen dürfen daher gewisse strittige Gesichtspunkte und Einschränkungen nicht außer Acht gelassen werden.

Diese hat Werner Heinz in einer internationalen Studie zu diesem Thema folgendermaßen zusammengefasst (vgl. Heinz 2000, 558ff / Stephan 2004, 77ff):

**Eindeutige Ebenentrennung:** Kooperationsansätze sollen nicht zusätzlich, sondern integrativ in bestehende Verwaltungsstrukturen eingefügt werden. Hier ist eine beidseitige Anpassung notwendig, bei der sich die bereits bestehende, als auch die neu geschaffenen Strukturen der jeweils anderen angleichen müssen. Auf der regionalen Ebene ist es besonders wichtig, für Transparenz zu sorgen und nachvollziehbare Entscheidungsstrukturen zu implementieren. Ist dieser Weg erfolgreich, kann dies unter Umständen auch Anstoß zu einer umfassenden Verwaltungsstrukturreform sein.

**Demokratische Legitimation:** Werden die Entscheidungsorgane in Kooperationsstrukturen direkt von den Bürgern der Mitgliedsgemeinden gewählt, steigert sich das Interesse und Engagement der Bürger für die Entwicklung der regionalen Ebene. Zusätzlich wird, neben einer Zunahme der demokratischen Legitimation, auch eine potenzielle Dominanz spezifischer Interessensgruppen vermieden.

**Frühzeitige Bürgerbeteiligung:** Die Gebietsbewohner sollten frühzeitig in die Konzipierung und Entwicklung des Kooperationsprozesses einbezogen werden. Dadurch wird das Interesse und Engagement der Bürger für die geplanten Reformen in ihrer Region geweckt, und man minimiert gleichzeitig die Gefahr eines späteren Scheiterns durch die fehlende Unterstützung der Bevölkerung.

**Impulse übergeordneter Verwaltungsebenen:** Die Einrichtung stadt-regionaler Kooperation sollte nicht der Freiwilligkeit der kommunaler Gebietskörperschaften überlassen werden. Eine Neuverteilung von Kompetenzen und finanziellen Mitteln ist durch eine freiwillige Kooperation von Gemeinden allein nicht zu erreichen. Denn weitergehende Kooperationsansätze, die in bestehende Strukturen und vorhandene Interessen eingreifen, erfordern die Unterstützung übergeordneter Verwaltungsebenen, die bei der Einrichtung solcher Ansätze ohnehin die verfassungsrechtlich zuständigen Ebenen sind.



**Räumlicher Zuschnitt:** Die räumlichen Grenzen von Kooperationsansätzen sollten sich an den räumlich-funktionalen Beziehungen und den spezifischen Problemen und Aufgaben der Stadtregionen orientieren. Bei der Grenzziehung sollte beachtet werden, dass Abgrenzungen, die durch politische Zweckmäßigkeitsüberlegungen und den oft vorhandenen Widerstand kommunaler Akteure beeinflusst werden, meist eine dauerhafte Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit von Kooperationen zur Folge haben.

**Vermeidung punktueller Ansätze:** Stadtregionale Kooperationsansätze sollten Teil eines ganzheitlichen, mit den jeweiligen Ländern abgestimmten, Konzeptes sein. Auf diese Weise bleibt die Übersichtlichkeit auf Ebene der Landesplanung erhalten. Durch diese Einbindung der Landesebene soll die Möglichkeit bestehen auch ein Förderungsmodell für die restlichen Landesteile zu entwickeln - neben der Konzentration auf stadtregionale Kooperationsansätze, die sich in der Regel auf wirtschaftlich starke Räume konzentriert und andere Landesteile vernachlässigt -, um so einer Verschärfung der regionalen Disparitäten entgegenzuwirken.

**Finanzielle Grundlagen:** Ein wesentlicher Vorteil für den Kooperationsansatz ist es, wenn dieser über ein eigenständiges Finanzierungsmodell verfügt und durch eigene finanzielle Mittel möglichst unabhängig ist. Hier bietet es sich an, über eigene Steuereinnahmen oder Mischfinanzierungen aus Umlagen, Gebühren und Zuweisungen unterschiedlicher Ebenen, die Abhängigkeit von einzelnen Mitgliedsgemeinden oder wenigen Förderern gering zu halten. So können mit einem eigenen finanziellen Fördermodell eigenständige, regionale Projekte zum Beispiel schnell und unkompliziert umgesetzt werden.

**Flexibilität:** Die stadtregionale Kooperation, eingebettet in ihre zeitspezifischen Ansprüche und Konstellationen, sollte langfristig angelegt und flexibel konzipiert sein. Dadurch soll gewährleistet werden, dass die Kooperation auch unter veränderten Bedingungen funktionsfähig bleibt. Allerdings ist es auch Aufgabe der Kooperationsansätze dafür zu sorgen, dass es durch ihr vorausschauendes Planen und Handeln zu keiner häufigen Anpassung an sich ändernde Bedingungen kommt (z.B. innerregionale Siedlungstätigkeit, räumlich-funktionale Entwicklungsprozesse).

**Flankierende Maßnahmen:** Bei der Realisierung der Kooperationsziele und zur Gewährleistung ihrer Funktionsfähigkeit der Kooperation ist es förderlich,

eine Reform der vorhandenen Verwaltungsstrukturen durchzuführen. Dies erfolgt im Sinne einer Vereinfachung und zur Vermeidung von Kompetenzüberschneidungen. Als eine weitere Maßnahme wäre hier die Einrichtung von gebundenen Regionalfonds zu nennen. Diese regionalen Fonds beziehen ihre Gelder aus der Einhebung von einzelnen, die interkommunale Konkurrenz maßgeblich beeinflussenden, Steuern.

Die in Kapitel 1.1 bereits erwähnte **Metropolitan Governance** ist jenes Governance Modell, das einige von diesen Forderungen und Ideen einschließt. Sie hat ihren Ursprung, ebenso wie die Regional Governance, von der sie sich auch ableitet, im angelsächsischen Raum<sup>23</sup>, wo sie sich v.a. in Großbritannien verbreitete. (vgl. Fürst 2004, 46)

Während also der Staat immer weiter an nationaler Souveränität einbüßt und wichtige raumwirksame Entscheidungen auf supranationaler Ebene einerseits und regionaler Ebene andererseits fallen, versucht die Metropolitan Governance mit verschiedenen Steuerungskonzepten, die je nach Metropolregion und Problemlage unterschiedlich stark institutionalisiert sein können, und die neue Akteursvielfalt in die Entwicklung der Stadtregion einzubinden. Dabei bedient sie sich an den informellen Instrumenten der regionalen Kooperation, wie Netzwerken und Regionalkonferenzen und verfolgt einen prozess- und akteursorientierten Ansatz. Abhängig von den metropolregionsspezifischen Kooperationsbedürfnissen kommen regulative Instrumente und Finanzanreize neben kommunikativen Instrumenten zum Einsatz. Neben der Zielgerichtetheit ist auch Flexibilität ein Merkmal der Metropolitan Governance. (vgl. Blatter / Knieling 2009, 255f)

---

<sup>23</sup> In den USA wird bei der Beschreibung dieser neuen regionalen Steuerungstheorie meist der Begriff des „New Regionalism“ verwendet.

## 3. Hamburg – Wien

### 3.1 Hamburg

#### 3.1.1 Überblick

Das Bundesland Hamburg wurde 1949 mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland geschaffen. Es grenzt im Süden an das Bundesland Niedersachsen und im Norden an das Bundesland Schleswig-Holstein. Während das Bundesland Hamburg noch jung ist, ist die Geschichte der Stadt Hamburg wesentlich älter. Die Ursprünge Hamburgs liegen in der namensgebenden Hammaburg, die zu Beginn des 9. Jahrhunderts angelegt wurde. Im 13. Jahrhundert bildete sich aus der bischöflichen Altstadt und der gräflichen Neustadt eine Einheit mit einem gemeinsamen Stadtrecht. Seit jener Zeit konnte Hamburg seine Funktion als Hafenstadt an der Elbe und als Handelsplatz immer weiter ausbauen. Diese Entwicklungen waren auch eine Voraussetzung dafür, dass Hamburg eines der Gründungsmitglieder der norddeutschen Hanse wurde, einem mittelalterlichen Kaufmanns- und Städtebund im Nord- und Ostseeraum. Die Mitgliedschaft in der Hanse ist bis heute für die Stadt Hamburg identitätsstiftend und findet sich im offiziellen Stadtnamen als „Freie und Hansestadt Hamburg“ wieder. (vgl. Möller 1999, 7f) Hamburg verstand es, sich durch Selbstbehauptung über Jahrhunderte allen Territorialansprüchen anderer zu widersetzen. Diese Tradition der Unabhängigkeit als selbständige Stadtrepublik konnte sich Hamburg auch nach der Eingliederung in den Deutschen Bund 1870 bewahren und setzte sie, nach dem 1. Weltkrieg leicht eingeschränkt, bis zur Gründung der Bundesrepublik fort.(vgl.ebd.)

Heute bildet der Senat die Regierung Hamburgs und der Erste Bürgermeister der Einheitsgemeinde Hamburg ist gleichzeitig Präsident des Senats. Er wird durch die Hamburger Bürgerschaft gewählt, die dem Landesparlament entspricht.

Auf der Verwaltungsebene ist Hamburg in sieben Bezirke eingeteilt, von denen sich jeder Bezirk in mehrere Stadtteile<sup>24</sup> untergliedert. „Die Verwaltung der

---

<sup>24</sup> Aktuell sind es 104 Stadtteile.

*Bezirke obliegt Bezirksämtern, deren Kompetenzen relativ groß sind, wenngleich der Hamburger Senat das unbeschränkte Aufsichtsrecht besitzt und auch Fachbehörden Weisungsbefugnisse haben.“ (Möller 1999, 19)*

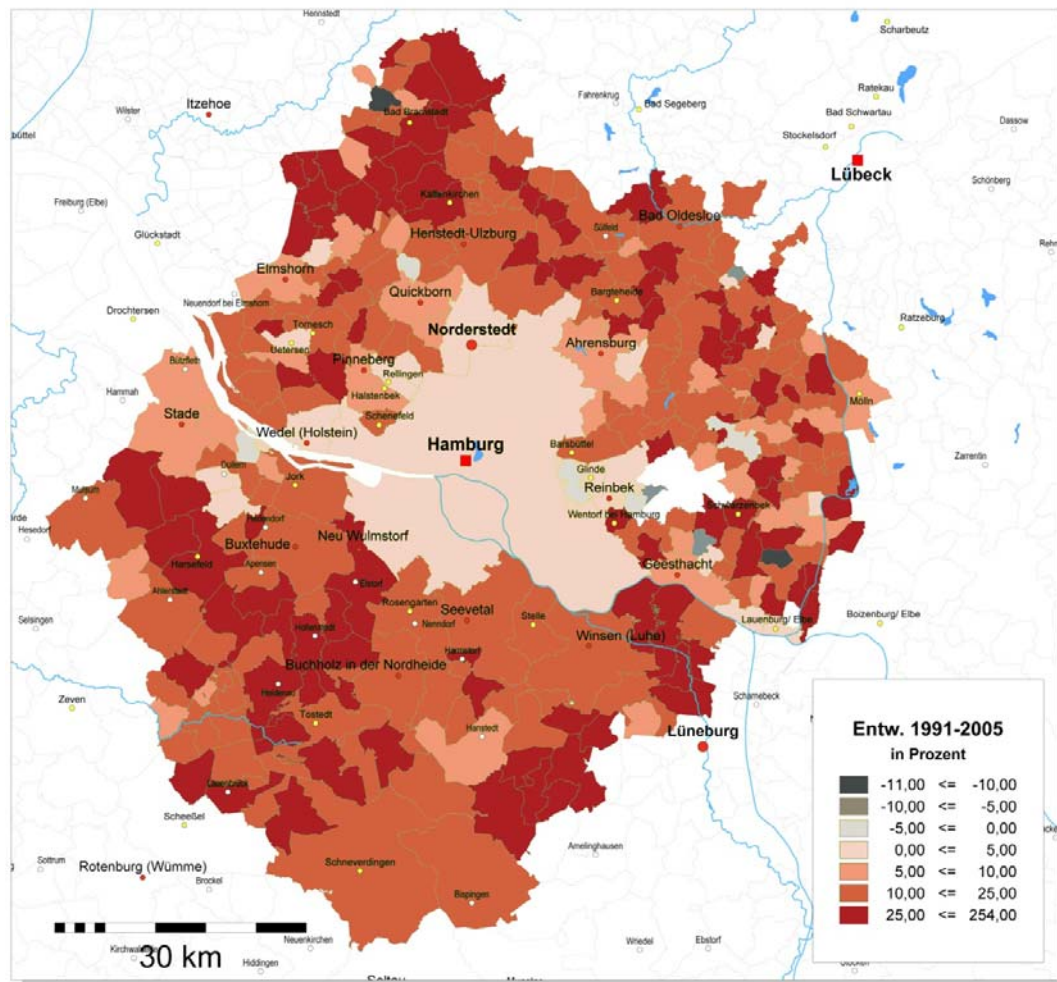
Hamburg ist heute mit knapp 1,8 Millionen Einwohnern die zweitgrößte Stadt Deutschlands und an der Elbe befindet sich der zweitgrößte Hafen in Europa. Die Stadt zählt mit seinen Verlagen zu den wichtigsten Medienstandorten Deutschlands, ist einer der Hauptstandorte des Airbus-Konzerns und stellt den Sitz des Internationalen Seegerichtshofes.

### 3.1.2 Herausforderungen an die Planer

Die Wohnsuburbanisierung in der Stadtregion Hamburg konzentrierte sich in der ersten Phase v.a. auf die nördlichen Umlandgemeinden in Schleswig-Holstein. Erst in den letzten beiden Jahrzehnten erfolgte dieser Prozess auch in den südwestlichen Gemeinden in Niedersachsen. Dieser Bereich südlich der Elbe war bis dahin vorwiegend durch Industrie- und Gewerbesuburbanisierung gekennzeichnet. Der verstärkte Zuzug in den Süden lässt sich durch die inzwischen verbesserte Verkehrsanbindung erklären, wobei die sogenannten Elbquerungen von Hamburg in Richtung Süden noch immer zu den großen Herausforderungen für die Verkehrsplaner zählen.

Die Bevölkerungsprognosen des Statistikamts Nord sagen für das Gebiet der Stadt Hamburg einen Zuwachs der Bevölkerung von 1.804.729 EW (2012) auf 1.853.800 EW (2030) voraus. Dieser Anstieg soll sich v.a. auf Zuzug aus dem Bundesgebiet und aus dem Ausland zurückführen lassen. Im selben Zeitraum prognostizieren die Statistiker eine, je nach Landkreisen, unterschiedliche Entwicklung der Bevölkerungszahlen in den umgebenden Landkreisen. Während die Kreise Pinneberg (+6.250 EW) und Stormarn (+12.190 EW) hinzugewinnen sollen, verzeichnen die Kreise Segeberg (-950 EW) und Herzogtum Lauenburg (-2.190 EW) eine leichte Abnahme der Bevölkerung. Besonders den Kreisen im weiteren Umland von Hamburg steht eine verstärkte Abnahme der Bevölkerung bevor (Dithmarschen -9.630 EW, Steinburg -10.150 EW). (vgl. Statistikamt Nord, 2010 & 2011)

Abb.7: Bevölkerungsentwicklung in der Stadtregion Hamburg 1991-2005



(eigene Darstellung, Statistikamt Nord 2011)

Der Siedlungsdruck wird sich laut den Prognosen also nicht gleichmäßig im Hamburger Umland verteilen. Ein Bereich, der schon seit geraumer Zeit mit dem verstärkten Zuzug kämpft, ist das „**Alte Land**“ in Niedersachsen. Das Alte Land liegt in der Elbmarsch südlich der Elbe im Landkreis Stade. Das Gebiet ist eine alte Kulturlandschaft, die durch jahrhundertelangen Obstanbau geprägt ist. Sie ist mit Millionen Apfel-, Birnen- und Kirschbäumen einerseits landwirtschaftliche Produktionsfläche und andererseits ein beliebtes Naherholungsgebiet der Hamburger. Aufgrund der Nähe zu Hamburg besteht eine hohe Nachfrage nach Baugründen für weitere Wohnsuburbanisierung, wobei diese Entwicklung durch einen S-Bahn- und Autobahnausbau (A26 von Hamburg nach Cuxhaven) zur Zeit noch verstärkt wird. Wie die Fotos aus Neu Wulmstorf (Bild 1 & 2) zeigen, wird auch speziell mit dem Image der

Kulturlandschaft um Eigenheimerbauer geworben. Dabei gefährdet diese Wohnsuburbanisierung den Erhalt des Landschaftsbildes der Region und verbraucht Flächen der identitätsstiftenden Obstgärten. Durch die Lage im Elbmarschgebiet befinden sich die Neubauten dort auch in einem ökologisch sensiblen Bereich, der bei extremen Hochwässern bedroht ist.



Bild 1: Schild „Wohnen im Apfelgarten“

Bild 2: „Neubauten in Neu Wulmstorf“

(Fotos: Thomas Pichler, 2007)

Direkt an das Alte Land grenzt das Mühlenberger Loch, ein Nebengewässer der Elbe, das durch den umstrittenen Ausbau des Airbus-Standortes Finkenwerder Mitte des letzten Jahrzehntes überregionale Bekanntheit erreicht hat. Durch die Zuschüttung des Flussgebietes sollte eine Verlängerung der Landebahn erfolgen und so die Zukunft des Fabrikstandortes als eine der Fertigungsstätten des Airbus-Großflugzeuges A380 gesichert werden. Trotz umfangreicher Proteste erfolgte der Ausbau und die damit verbundene Zuschüttung. Inzwischen gibt es erneut Bestrebungen, Flächen in diesem Naturraum für eine weitere Ausdehnung des Firmengeländes zu erschließen.



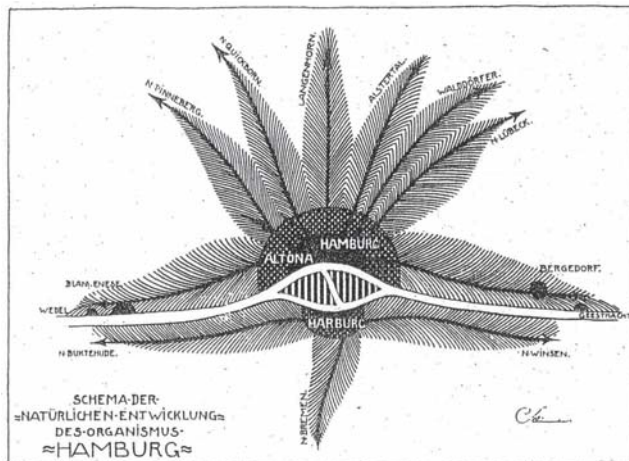
Bild 3: „Airbus-Standort Finkenwerder“    Bild 4: „Landebahn und Airbus-Firmengelände“  
(Fotos: Thomas Pichler, 2007)

Der **Hamburger Hafen**: Die Stadt Hamburg ist als Bundesland zwar in der glücklichen Lage auf seine Interessen zugeschnittene Gesetze beschließen zu können, so auch das *Hafenentwicklungsgesetz*. Doch gerade im Bereich des Hamburger Hafens, welcher der größte Wirtschaftsfaktor der Stadt ist, zeigt sich die Notwendigkeit zur Kooperation mit dem Umland. Denn zur Entsorgung des Hafenschlicks werden Deponiestandorte in den Nachbarbundesländern benötigt. Ohne das regelmäßige Ausbaggern der Hafenbecken und einiger Elbabschnitte haben die immer größer werdenden Frachtschiffe Probleme den Hamburger Hafen anzulaufen. Die Suche nach geeigneten Deponiestandorten im Umland verläuft oft schwierig, denn der Hafenschlick ist häufig mit Schwermetallen (u.a. Quecksilber und Zink) belastet. Ein weiteres regionales Thema ist die Elbvertiefung, welche weite Teile im Bereich der Unterelbe betrifft, jenem ca. 100 km langen Abschnitt der Elbe zwischen Hamburg und der Nordsee. Auch diese Fahrrinne muss für Handelsschiffe von fluvialen Ablagerungen befreit werden. Obwohl dies ein Aufgabenbereich des Bundes ist, da die Wasserwege in seine Zuständigkeit fallen, bedarf es regionaler Abstimmungen, da sich wasserbauliche Veränderungen auch auf die Deiche und Überlaufbecken der lokalen Kommunen auswirken.

### 3.1.3 Entstehung der regionalen Zusammenarbeit

Den Beginn der Zusammenarbeit in der Region Unterelbe machte das Abkommen zwischen Hamburg und Preußen über die Schaffung eines „hamburgisch-preußischen Landesplanungsausschusses“ vom 5.12.1928. Die Aufgaben dieses Landesplanungsausschusses waren die Abstimmung des Vermessungswesens, die Fertigung übergreifender Strukturkarten, eine Überwachung von „wilder“ Siedlungstätigkeit sowie die Koordination bei Planungen, die den Hafen betreffen. Dieses Abkommen wurde ganz besonders von Fritz Schumacher vorangetrieben, der von 1909 bis zu seiner Absetzung 1933 Leiter der Hamburger Baubehörde war. Er war es auch, der städtebauliche Planungen ausdehnte und sie zu einer Regionalplanung erweiterte. Das von ihm entwickelte fächerartige Achsenkonzept (Abb.8), das durch seine markante und organisch wirkende Darstellung den Weg in Lehrbücher fand, ist auch heute noch eines der Grundelemente der Regionalplanung in der Region. (vgl. Budde 1995, 115)

Abb.8: „Schema der natürlichen Entwicklung des Organismus Hamburg“



(Quelle: Schumacher, 1928)

Dieser Landesplanungsausschuss von 1928 wurde 1936 durch eine Landesplanungsgemeinschaft<sup>25</sup> ersetzt. Doch bereits im darauffolgenden Jahr 1937 trat das Groß-Hamburg-Gesetz in Kraft, durch welches die preußischen

<sup>25</sup> Diese Landesplanungsgemeinschaften überzogen flächendeckend das Deutsche Reich.



Nachbarstädte Altona, Wandsbek, Harburg-Wilhelmsburg und weitere 26 Landgemeinden eingemeindet wurden. Hamburg verlor durch dieses Gesetz allerdings auch einige Exklaven<sup>26</sup> an die preußischen Provinzen Hannover und Schleswig-Holstein. Infolge dieser Eingemeindungen vergrößerte sich die Fläche Hamburgs um 80%, womit plötzlich einige der wichtigsten städtebaulichen Probleme der hamburgisch-preußischen Zusammenarbeit zu einer internen Angelegenheit Hamburgs wurden. (vgl. ebd.)

Nach Ende des 2. Weltkrieges wurde Preußen durch die Alliierten aufgelöst und die Freie und Hansestadt Hamburg 1949 zu einem Bundesland der BRD. Obwohl es durch die 1937 eingemeindeten Städte (z.B. Altona, Harburg) Bestrebungen für eine zumindest teilweise Revidierung der Eingemeindungen bzw. größere Autonomie gab, wurden diese von den Alliierten nicht weiter berücksichtigt.

Hamburg grenzte nun an die beiden Bundesländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein. In den 1950er Jahren vereinbarte Hamburg mit den beiden Nachbarländern auf bilateraler Ebene eine gemeinsame Landesplanung<sup>27</sup> (Schleswig-Holstein 1955; Niedersachsen 1957). Diese Kooperationen wurden 1960/1962 durch die Schaffung von Förderungsfonds<sup>28</sup> nochmals intensiviert. Bis heute stellen die Länder den Kommunen im Hamburger Umland aus diesen Fonds finanzielle Unterstützungen für Infrastrukturmaßnahmen. (vgl. Knieling 2006, 102) In den ersten Jahrzehnten lagen die Schwerpunkte dieser gemeinsamen Landesplanungen v. a. im Bereich der Verkehrsplanung und der Siedlungsentwicklung. (vgl. Magalog 2005, 5) Dazu gehörte auch der Ausbau der U-Bahn bis ins Hamburger Umland.

Bereits in den 1980er Jahren stellte das Gutachten zur „Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern“ fest, dass sich der norddeutsche Raum durch verstärkte Kooperation dem internationalen Wettbewerb stellen müsse. Das Ergebnis der auf das Gutachten folgenden Diskussionen war die *Metropolregion Hamburg*. Das bedeutete einerseits 1991 die Umwandlung der bisher bilateralen Landesplanung, die Hamburg jeweils getrennt mit Niedersachsen und Schleswig-Holstein betrieben hatte, zu einer trilateralen

---

<sup>26</sup> u.a. die Städte Cuxhaven und Geesthacht

<sup>27</sup> Diese Ansätze fanden Anfang der 1960er schnell Nachahmer, u.a. in der „Gesellschaft für regionale Raumordnung im engeren Untermaingebiet“ (1962) und der „Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen“ (1963) (vgl. Blatter 2008, 139)

<sup>28</sup> Zunächst „Aufbaufonds“ genannt. (vgl. Knieling 2006, 102)

Landesplanung. Andererseits vollzog sich gleichzeitig eine programmatische Öffnung von der bis dato staatlichen Landesplanung hin zu den Gemeinden und zur Idee einer gemeinsamen Regionalentwicklung. (vgl. Knieling 2006, 102)

1996 folgte das erste Regionale Entwicklungskonzept (REK), 1997 die Festigung der trilateralen Gremienstruktur und bald die erste Erweiterung der *Metropolregion* um vier niedersächsische Landkreise („Zweiter Ring“).

Im Jahr 2000 folgte bereits ein überarbeitetes Regionales Entwicklungskonzept, das „REK 2000“, das eine veränderte inhaltliche Ausrichtung mit sich brachte. In ihm wurden die bis dahin dominierenden Themen der Stadt-Umland-Zusammenarbeit um strukturpolitische Fragestellungen erweitert (u.a. die Themen regionale Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung, Bildung und Forschung). Durch diese Neuausrichtung seines Regionalen Entwicklungskonzepts, weg von der Raumordnung als rein restriktive Ordnungsfunktion hin zu Prozessen der Regionalentwicklung, war die *Metropolregion Hamburg* ein Vorreiter dessen, was sich in den nächsten Jahren in der Planungspraxis vieler anderer deutscher Metropolregionen durchsetzen sollte.

Die *Metropolregion Hamburg* setzte auch weiterhin immer stärker auf ihre Ausrichtung im Bereich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, die durch die Verlagerung der Geschäftsstelle der *Metropolregion* 2004 von der Landesplanung in die Senatskanzlei nochmals untermauert wurde. Die strategische Orientierung folgt dem Leitbild „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ und zielt auf eine noch stärkere Ausrichtung Hamburgs auf die *Metropolregion*, die Konzentration auf strategische Cluster und eine effizientere Organisation der Metropolregion. (vgl. Knieling 2006, 102)

2005 erfolgt der letzte große Schritt in der regionalen Zusammenarbeit in Form der *Metropolregion Hamburg*. Neben den Ländern waren nun auch die Städte, Gemeinden und Landkreise formal Mitträger der Kooperation. (vgl. Magalog 2005, 5)

### 3.1.4 Regionale Kooperation

#### 3.1.4.1 *Metropolregion Hamburg*

Hervorgegangen aus den gemeinsamen Landesplanungen Hamburg/Niedersachsen und Hamburg/Schleswig-Holstein, ist die „Metropolregion Hamburg“ heute das institutionalisierte Instrument der gemeinsamen internationalen Standortwerbung, der Daseinsvorsorge und des Flächenmanagements für Hamburg und sein erweitertes Umland.

Die Rechtsform der *Metropolregion Hamburg* entspricht einem freiwilligen Zusammenschluss auf Basis gemeinsamer Kabinettsbeschlüsse.

Der Kooperationsraum der *Metropolregion Hamburg* umfasst laut dem „Verwaltungsabkommen über die Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg“ vom 20. April 2012:

- die mecklenburg-vorpommerschen Landkreise Ludwigslust-Parchim, dieser begrenzt auf das Gebiet des ehemaligen Landkreises Ludwigslust und Nordwestmecklenburg,
- die niedersächsischen Landkreise Cuxhaven, Harburg, Heidekreis, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Rotenburg (Wümme), Stade und Uelzen,
- die schleswig-holsteinischen Kreise Dithmarschen, Herzogtum Lauenburg, Ostholstein, Pinneberg, Segeberg, Steinburg und Stormarn
- die kreisfreien Städte Hansestadt Lübeck und Neumünster,
- sowie die Freie und Hansestadt Hamburg.

Neben der Stadt Hamburg, den 17 Kreisen und den 2 kreisfreien Städten sind auch die Bundesländer Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern Träger der *Metropolregion Hamburg*. (vgl. Verwaltungsabkommen 2012, 2)

Abb.9: Metropolregion Hamburg



(Quelle: Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Landesplanung, 2012)

### Organisation der Metropolregion Hamburg

Als oberstes Beschlussgremium ist der **Regionsrat** verantwortlich für die Programmatik und Politik der Zusammenarbeit in der Metropolregion. Er entscheidet bei seinen jährlichen Treffen über die Leitlinien zur Vergabe von Fördermitteln. Der Regionsrat setzt sich aus je drei Vertretern der Länder und je einem Vertreter pro Landkreis für die Gemeinden zusammen. Zudem nehmen die drei Bezirksamtsleiter Hamburgs und die Landräte der *Metropolregion* teil.

Die regionale Zusammenarbeit der beteiligten Institutionen, Träger und Kooperationsnetzwerke wird vom **Lenkungsausschuss** der Metropolregion koordiniert. Er liefert die Richtlinien zur Arbeit der Geschäftsstelle und ist verantwortlich für die Einsetzung, Veränderung oder Auflösung der Facharbeitsgruppen.

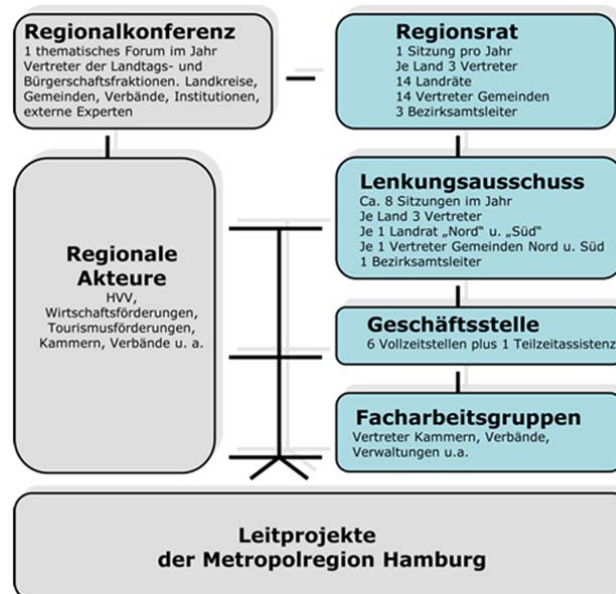
Der Lenkungsausschuss wird bei seiner Arbeit von **Facharbeitsgruppen** unterstützt. Die jeweiligen Projekte, Themen und Veranstaltungen der Facharbeitsgruppen werden vom gerade aktuellen operativen Programm

(zurzeit „Arbeitsprogramm der Metropolregion Hamburg für das Jahr 2012“) festgelegt. Gegenwärtig bestehen folgende sieben Facharbeitsgruppen:

- Wirtschaft
- Siedlungsentwicklung<sup>29</sup>
- Klimaschutz & Energie
- Tourismus
- Verkehr
- Bildung
- Naturhaushalt

Einmal jährlich findet eine **Regionalkonferenz** der *Metropolregion* statt. Diese widmet sich relevanten Schwerpunktthemen, liefert Anregungen für die regionale Zusammenarbeit und bietet ein Forum für Präsentationen der Landes- und Kommunalpolitik von regionalen Institutionen sowie von Fachexperten. Als einen wichtigen Beitrag zur parlamentarischen Beteiligung sehen die Organisatoren der Regionalkonferenz die Teilnahme aller Landtagsabgeordneter Schleswig-Holsteins und Niedersachsens, deren Wahlkreise in der *Metropolregion* liegen, ebenso wie einer vergleichbaren Zahl von Abgeordneten aus der Hamburger Bürgerschaft.

Abb.10: Organisationsstruktur der Metropolregion Hamburg



(Quelle: Metropolregion Hamburg)

<sup>29</sup> Die ehemalige trilaterale Landesplanung findet sich nun in der Facharbeitsgruppe „Siedlungsentwicklung“ wieder.

Für die administrativen Aufgaben der *Metropolregion Hamburg* wurde eine **Geschäftsstelle** eingerichtet. Deren Aufgaben sind die Unterstützung des Lenkungsausschusses, die Verwaltung der Projekte der *Metropolregion* und die Öffentlichkeitsarbeit und Koordinierung des Regionalmarketings der *Metropolregion*. Im Bereich der Finanzverwaltung ist sie zuständig für die Aufstellung des Wirtschaftsplanes sowie für die Auftragsvergaben an externe Dienstleister. Die Geschäftsstelle übernimmt weiters die Vertretung der *Metropolregion* in regionalen und überregionalen Gremien. Zusätzlich zur Umsetzung von beschlossenen Programmen entwickelt die Geschäftsstelle ebenso Entwürfe und Studien zur zukünftigen Entwicklung der *Metropolregion*. (vgl. Metropolregion Hamburg 2012, 4ff)

Die Kooperation in der *Metropolregion* wird durch die bereits erwähnten Förderfonds bestritten. Diese gliedern sich im Jahr 2012 wie folgt:

- Förderfonds Hamburg/Niedersachsen zur Finanzierung von Projekten überwiegend in Niedersachsen (1,2 Mio. EUR pro Jahr, zu jeweils 50% aus beiden Länderhaushalten)
- Förderfonds Hamburg/Schleswig-Holstein zur Finanzierung von Projekten überwiegend in Schleswig-Holstein (1,5 Mio. EUR pro Jahr, zu jeweils 50% aus beiden Ländern, in Schleswig-Holstein v.a. Mittel des kommunalen Finanzausgleichs)
- Arbeitsstabmittel (153.000 EUR pro Jahr, zu jeweils 1/3 aus den drei Länderhaushalten)

(vgl. ML Niedersachsen 2012)

Mit dem „**Strategischen Handlungsrahmen der Metropolregion Hamburg 2011-2013**“ hat sich die *Metropolregion Hamburg* ein Dokument für seine inhaltliche und strategische Ausrichtung gegeben, das gleichzeitig den Einsatz der Arbeitsmittel und die Tätigkeit für einen Zeitraum von drei Jahren festlegt. Dabei teilt es die Bereiche der regionalen Zusammenarbeit in vier für Metropolregionen klassische Handlungsfelder ein: „Partnerschaft von Land und Stadt“, „Dynamischer Wirtschaftsraum“, „Grüne Metropolregion“ sowie „Infrastruktur und Mobilität“. Diese Bereiche werden in neun *Projektschwerpunkten*

durch konkreten Einsatz von Fördermitteln umgesetzt. Die Projektschwerpunkte sind innerhalb des strategischen Handlungsrahmens:

- Zukunftsfähige Raum- und Siedlungsstruktur
- Zukunftsfähige Freizeit- und Tourismusstrukturen
- Wertschöpfungsketten und Cluster-Kooperationen
- Wissens- und Technologietransfer
- Energiewende für die *Metropolregion Hamburg*
- Naturerleben
- Begleitung großer Verkehrsprojekte und Konzepte

(vgl. Metropolregion Hamburg 2010, 5ff)

Zusätzlich zum Strategischen Handlungsrahmen wird noch ein jährliches Arbeitsprogramm der Metropolregion herausgegeben, in dem die einzelnen Tätigkeiten und Zuständigkeiten der Fachgruppen bzw. der Geschäftsstelle genau festgelegt sind. (vgl. Arbeitsprogramm der Metropolregion Hamburg für das Jahr 2012)

#### **3.1.4.2 Kleinregionale Kooperationsprojekte**

Hamburg führt neben der Zusammenarbeit innerhalb der *Metropolregion Hamburg* zusätzlich weitere Stadt-Umland-Kooperationen auf interkommunaler Basis durch. Als Foren bestehen zurzeit das *Stadt-Umland-Forum Nord* und das *Interkommunale Forum Einzelhandel*. Ein *Nachbarschaftsforum Süd* ist in Planung. Im Bereich der nachhaltigen Grünraumentwicklung arbeiten einige Hamburger Bezirke u.a. in Form des Regionalparks Wedeler Au und des Regionalparks Rosengarten zusammen. (vgl. Stadtplanung Hamburg 2012)

### 3.1.5 Großregionale Kooperation

#### 3.1.5.1 Konferenz Norddeutschland

Die Teilnehmer der „Konferenz Norddeutschland (KND)“ sind die norddeutschen Bundesländer Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. In regelmäßigen Besprechungen der Landespolitiker Norddeutschlands werden die gemeinsamen Interessen diskutiert und koordiniert. Das Ziel nach außen, ist eine starke Stimme für die Anliegen der Länder im Bund und auf Ebene der EU. Schwerpunkte sind v. a. maritime, ökonomische und strukturpolitische Themen. Innerhalb der Konferenzländer geht es um die Koordinierung der bereits bestehenden regionalen Zusammenarbeit und um die Erschließung neuer Kooperationsfelder. Bisherige Schwerpunktbereiche waren das gemeinschaftliche Vorgehen bei der Verkehrsplanung, dem Küstenschutz und der Forschungs- und Hochschulpolitik. Das Ziel ist es, Doppelgleisigkeiten zu vermeiden und die Effizienz in der Verwaltung zu erhöhen.

Einmal jährlich findet unter wechselndem Vorsitz eine Konferenz der norddeutschen Regierungschefs statt. Gemeinsam mit Vertretern von Industrie- und Handelskammern sowie Vertretern von Unternehmen sollen die Interessen innerhalb des norddeutschen Wirtschaftsgebietes erörtert werden. (vgl. Rathaus Bremen 2012)

#### 3.1.5.2 Projektpartnerschaft Nord

Bei ihrer Sitzung im Februar 2011 beschloss die Konferenz Norddeutschland die großräumige Kooperation in Norddeutschland, mit besonderer Berücksichtigung der Metropolregion Hamburg, mit einer Partnerschaftsvereinbarung zu verstärken. Dieser Vereinbarung war bereits das Strategische Entwicklungskonzept „Projektpartnerschaft Nord“, initiiert durch das BMVBS, vorangegangen. Innerhalb der Projektpartnerschaft, und unter dem Vorsitz Hamburgs, sollen die unterschiedlichen Teilräume partnerschaftlich in Projekten zusammenarbeiten. Das Kooperationsgebiet umfasst die Länder Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und das westliche Mecklenburg-Vorpommern, das innerhalb dieser Zusammenarbeit verstärkt mit den drei anderen Bundesländern verknüpft werden soll. (vgl. PP Nord 2011, 2f)



Aktuelle Projekte bestehen zur Zeit u.a. durch den Campus Nord, einer gemeinsamen norddeutschen Hochschulkoooperation und die Realisierung des Regionalen Entwicklungskonzeptes entlang der Jütlandachse. (vgl. *Metropolregion Hamburg* 2012)

### **Exkurs: Nordstaat**

Der Nordstaat ist ein Begriff, der rund um das Thema der Kooperation im norddeutschen Raum seit Jahrzehnten immer wieder auftaucht. Er umfasst eine Neugliederung der norddeutschen Länder. Die Zusammenlegung mehrerer Länder soll zu Kosteneinsparungen und einer politischen und verwaltungstechnischen Effizienzsteigerung führen. Je nach Zuschnitt würde der Nordstaat, neben Schleswig-Holstein und Hamburg, Gebiete der Bundesländer Bremen und Niedersachsen bzw. des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern beinhalten. Obwohl die Idee des Nordstaates seit den 1950er Jahren immer wieder in den Diskussionen auftaucht, ist sie sowohl bei der Bevölkerung, die um ihre kulturelle Identität fürchtet, als auch bei Politikern, die einen Machtverlust auf Bundesebene erleiden würden, gleichsam unbeliebt und wird auch in Zukunft nur schwer umzusetzen sein.

## 3.2 Wien

### 3.2.1 Überblick

Wien ist die Hauptstadt der Republik Österreich, eines der neun Bundesländer und gleichzeitig eine der 2.357 Gemeinden.

Die Stadt blickt auf eine über 2000jährige Geschichte zurück. Die erste bedeutende Siedlung an dieser Stelle war das römische Legionslager Vindobona, das zur Grenzsicherung des römischen Weltreiches im Norden errichtet wurde. Reste dieser ersten Stadt sind heute noch im Bereich des Michaelerplatzes und des Hohen Marktes in der Inneren Stadt zu besichtigen. Wien konnte sich durch seine strategische Lage an der Donau an den Ausläufern der Ostalpen und deren Übergang zum Pannonischen Tiefland auch nach dem Ende des Römerreiches als Handelsplatz und Verkehrsknotenpunkt an bedeutenden Fernhandelsrouten weiterentwickeln. (vgl. Fassmann/Hatz 2002, 11ff)

Im Mittelalter wurde Wien als Residenzstadt der Babenberger und später der Habsburger auch politisches Zentrum eines aufsteigenden Reiches. Von nun an war die Geschichte Wiens auf das engste mit dem Schicksal der Habsburgermonarchie verbunden, die fast 800 Jahre in Österreich herrschte. Parallel zum Aufstieg des Herrscherhauses nahm auch die Bedeutung Wiens zu. Ab dem 18. Jahrhundert kam es zu einem Anstieg der Siedlungstätigkeit außerhalb der Stadtmauern. Es entstanden Vorstadtsiedlungen<sup>30</sup> und großzügig angelegte Sommerpalais des Adels. (vgl. ebd.)

Das stärkste Stadtwachstum erlebte Wien in der Gründerzeit (1848-1914). *„Zählte die Stadt um 1850 (in ihren damaligen Grenzen) noch ca. 200.000 Einwohner, so waren es 1914 über 2,2 Mio. Menschen. Aus allen Teilen der Monarchie wanderten Arbeitskräfte nach Wien und ließen sich in den gründerzeitlichen Stadtvierteln außerhalb des Gürtels nieder“* (Fassmann/Hatz 2002, 16) Damit zählte Wien zu den größten Städten der Welt. Aus dieser Zeit stammt eine Vielzahl der Gebäude, die das Bild von Wien als Stadt des Aufbruchs in die Moderne widerspiegeln und das Wien auch heute noch kultiviert. Mit dem 1. Weltkrieg erfolgte ein starker Schnitt für Wien. Es verlor

---

<sup>30</sup> Die Namen dieser Vorstädte finden sich heute noch in den Bezirksnamen der Bezirke im Bereich innerhalb des Wiener Gürtels wieder.

seine Stellung als Hauptstadt eines Großreiches und in den darauffolgenden zwei Jahrzehnten fast eine halbe Million Einwohner. Bald nach der Gründung der Republik Österreich erfolgte eine territoriale Neugestaltung. *„1921 kam es aus politischen Überlegungen zum Beschluss des sogenannten „Trennungsgesetzes“, das die Verbindung Wiens mit dem umliegenden Niederösterreich auflöste und die Stadt in den Rang eines eigenen Bundeslandes erhob. Die politisch motivierte Überlegung war klar: In Wien dominierte ab 1918/19 die Sozialdemokratie. Die hohe Bevölkerungszahl der Stadt hätte dazu geführt, dass die Mehrheit im agrarisch geprägten Niederösterreich ebenfalls sozialdemokratisch dominiert worden wäre.“* (Fassmann/Hatz 2002, 19)

Nach dem 2. Weltkrieg musste Wien einen erneuten Bedeutungsverlust hinnehmen. Durch die Errichtung des Eisernen Vorhangs verlor es sein historisches Hinterland und war für fast ein halbes Jahrhundert in eine Randlage innerhalb Europas gedrängt worden. Das änderte sich erst wieder seit dem Fall des Kommunismus in Österreichs Nachbarländern. Seitdem versucht Wien seine alte Stellung als Knotenpunkt in der Mitte Europas wiederzuerlangen und neu zu definieren. Mit seinen Firmenniederlassungen für Mittel- und Osteuropa sowie als Sitz mehrerer internationaler Organisationen (u.a. UNO, OSZE, OPEC) ist Wien dabei auf einem guten Weg.

Administrativ gliedert sich die Stadt Wien heute in 23 Gemeindebezirke. Die gewählten Vertreter bilden den Wiener Gemeinderat. Der Stadtrat bildet die Regierung und lenkt mit dem Bürgermeister vom Wiener Rathaus aus die Geschicke der Stadt.

### 3.2.2 Herausforderungen an die Planer

Die Bevölkerungsprognosen der Statistik Austria sagen für die nächsten Jahre einen **sehr starken Anstieg der Bevölkerung** in der Stadtregion Wien voraus. Bis zum Jahr 2030 sollen ca. 400.000 Einwohner mehr in der Region leben, was einen Zuwachs von mehr als der Einwohnerzahl der zweitgrößten österreichischen Stadt (Graz) ergibt. Dieses Bevölkerungswachstum soll sowohl die Kernstadt ( +200.000 EW) als auch das Umland ( +175.000 EW) betreffen. Zwar war Wien schon in den letzten 20 Jahren eine sehr dynamische Region,

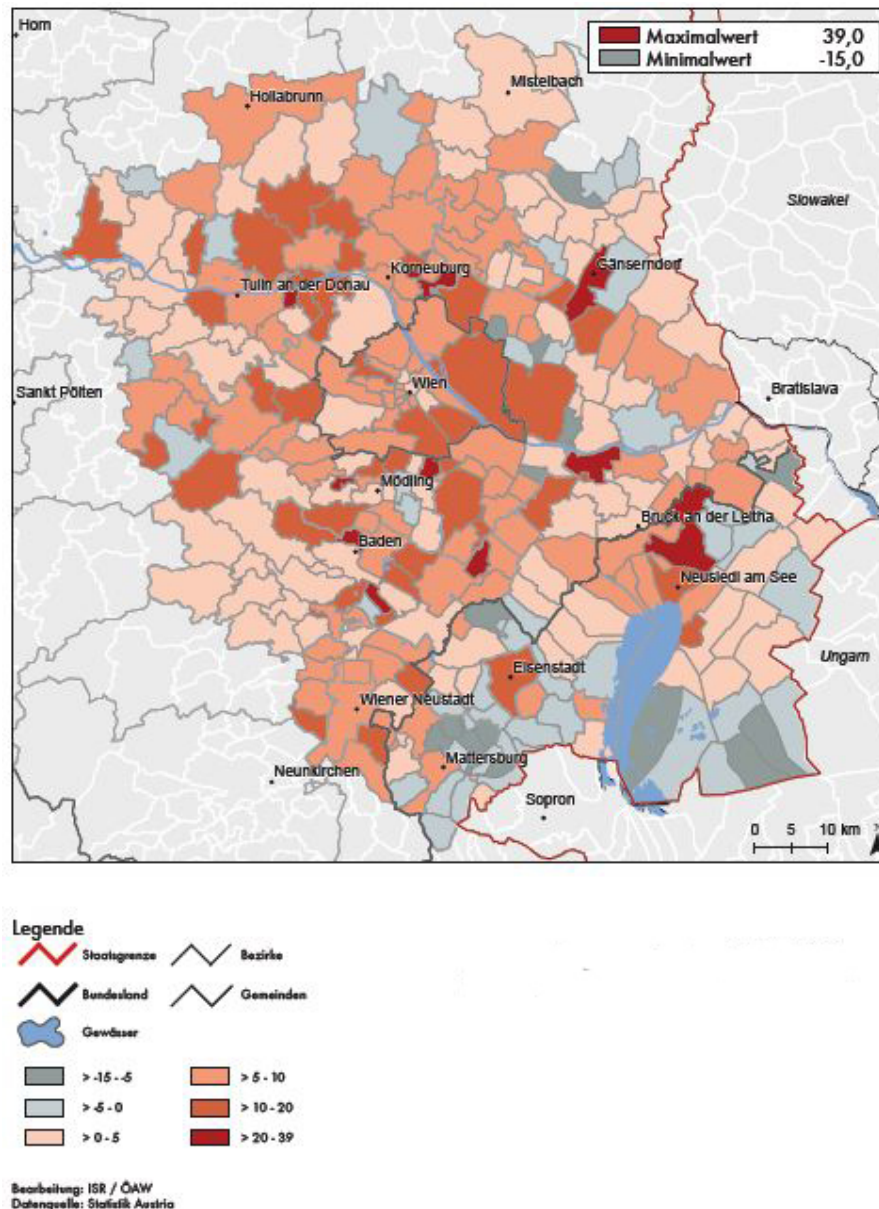
doch werden diese Entwicklungen die Planer nachhaltig beschäftigen. (vgl. PGO 2011, 38)

Die Suburbanisierung hat in Wien erst relativ spät eingesetzt. *„Lebten 1971 noch rund 23% der Bevölkerung der Stadtregion im Umland und 77% in der Kernstadt, so veränderte sich bis 2001 diese Relation auf 28:72.“* (Fassmann/Hatz 2002, 25)

Als einen Grund für diese verspätete Suburbanisierung kann die Tatsache gesehen werden, dass Wien innerhalb seiner administrativen Grenzen noch ausreichend Platz für Wachstum hatte und sich die Siedlungsflächen so erst sukzessive über die Landesgrenzen hinaus ausweiteten, wobei diese Entwicklung jetzt deutlich zunimmt.

Das erste Gebiet, das durch die Suburbanisierung Wiens betroffen war, liegt entlang der Südbahnstrecke in Richtung Süden (Linie Mödling-Baden). Sie war in der Vergangenheit die wichtigste Entwicklungsachse ins Wiener Umland und wies die bis dato höchste Bevölkerungsdichte außerhalb Wiens in der Stadtregion auf. Interessant an dieser Achse ist die innere parallele Zweiteilung. Die Gemeinden entlang der Bahnstrecke sind v.a. durch die Suburbanisierung des Gewerbes und des Handels sowie durch Wohnsuburbanisierung von Bewohnern mit niedrigem bis mittlerem sozialen Status geprägt. Korrespondierend zu dieser Linie liegt entlang der Ausläufer des Wienerwaldes eine Kette von Gemeinden, die eine höhere Zahl von sozial besser gestellten Einwohnern aufweist, was sich durch ihre Anziehungskraft in Form der landschaftlich ansprechenden Lage und damit einhergehend höheren Grundstückspreisen erklären lässt. (vgl. Marik 2002, 284f)

Abb.11: Bevölkerungsveränderung in der Stadtregion Wien zwischen 2001 – 2008



(Quelle: Fassmann et.al. 2009, 19)

Neben der Suburbanisierung entlang der Südbahn bestehen auch weitere Siedlungsachsen, die mit den stadtauswärts gerichteten Bahnlinien übereinstimmen, z.B entlang der Nordbahn (in Richtung Gänserndorf), Westbahn (in Richtung Neulengbach), Nordwestbahn (in Richtung Stockerau) und der Franz-Josefs-Bahn (in Richtung Tulln). Während entlang dieser Achsen noch weitere Suburbanisierung erfolgt, haben die Gemeinden entlang der Südbahnachse bereits einen gewissen Sättigungsgrad erreicht und wachsen zum Teil nur noch durch Nachverdichtung bereits bestehender Strukturen.

Nicht im Sinne einer nachhaltigen regionalen Siedlungsentwicklung ist die zunehmende Suburbanisierung in Gemeinden abseits der Siedlungsachsen, was sich aber im Wiener Umland zur Zeit gerade im Norden feststellen lässt. Diese Entwicklung dürfte sich durch den Bau der Nordautobahn und den voraussichtlichen Lückenschluss der Wiener Außenring Schnellstraße noch verstärken. Eine besonders starke Bevölkerungsdynamik findet man in den letzten Jahren aber v.a. in Gemeinden vor, die in einer etwas weiteren Entfernung zur Kernstadt Wien liegen, z.B. Parndorf, Gänserndorf und die Gemeinden um Tulln (siehe Abb.11). In dieser Entfernung handelt es sich bereits um Periurbanisierung.

Ausgehend von den Bevölkerungsprognosen wird klar, dass es vermehrt zu Konflikten bei Standortnutzungen und im Bereich des Erhalts von Naturarealen kommen wird.

Mit der Wohnsuburbanisierung erfolgte zeitgleich eine **Wanderung von Handel und Industrie in das Umland**. Das prominenteste Beispiel im Bereich des Handels war die Errichtung des größten Einkaufszentrums Österreichs, der Shopping City Süd (SCS), in den 1970er Jahren in Vösendorf, einer direkten Nachbargemeinde im Süden Wiens. Seit damals ist die SCS immer weiter gewachsen und zusätzliche Einzelhandelszentren haben sich in ihrer direkten Umgebung angesiedelt. Ein Kritikpunkt seit dieser Zeit ist die nicht optimale Erreichbarkeit für ein Einkaufszentrum dieser Größe. Zwar gibt es eine Station der Badner Lokalbahn, doch erreicht der überwiegenden Teil der Besucher die SCS mit ihren 10.000 Parkplätzen mit dem PKW. Das führt zu einem regelmäßigem Verkehrschaos in diesem Bereich. Zusätzlich ist eine Verbindung der SCS mit anderen Einkaufszentren aufgrund der Zerschneidung der Areale durch Verkehrsstrassen weder öffentlich noch für Fußgänger gegeben.



Bild 5: „G3 Gerasdorf“



Bild 6: „Bereich der SCS“

(Fotos: Thomas Pichler, 2012)

Das Thema von neuen Einkaufszentren außerhalb der Stadtgrenze, ihr Einfluss auf lokale Einzelhandelsstrukturen mitsamt der fiskalischen Problematik sowie ihrer ÖPNV-Anbindung, erhielt im Herbst 2012 ein neues Beispiel in der Gemeinde Gerasdorf, nördlich von Wien. Hier eröffnete ein neues Einkaufszentrum – das G3 - mit angeschlossenem Fachmarktzentrum. Die Idee zur Errichtung erfolgte bereits im Jahr 2000, als für die Investoren klar war, dass hier in Zukunft die Nordautobahn vorbeiführen würde. Die Flächenwidmung der Gemeinde wurde auch vom Land Niederösterreich bestätigt, war aber Anlass für die niederösterreichische Landesregierung strengere Bestimmungen für den Bau von derartigen Einkaufszentren auf der sprichwörtlichen „grünen Wiese“ zu erlassen. In der Novelle des niederösterreichischen Raumordnungsgesetzes wurde 2005 eine „Zentrumszonenregelung“ festgelegt, nach der Einkaufszentren inzwischen nur noch innerhalb von Kerngebieten genehmigt werden können. Somit könnte es sich bei G3, mit seinen 4000 Parkplätzen und abseits von leistungsfähigen öffentlichen Verkehrsmitteln, um das vorerst letzte derartige Projekt im Wiener Umland handeln.

### 3.2.3 Entstehung der regionalen Zusammenarbeit

Bis zur Trennung von Wien und Niederösterreich entsprach die Zusammenarbeit Wiens mit seinen Umlandgemeinden dem der interkommunalen Kooperation. Nach dem Trennungsgesetz von 1921 gab es noch einige Zeit die Bestrebung ein, den stadtreionalen Verflechtungen entsprechendes, Territorium „Wiener Umland“ zu kreieren, die allerdings erfolglos blieb. (vgl. Marik 2002, 290f)

Im März 1938 erfolgte der Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich und nur ein Monat später beschlossen die neuen Machthaber die Schaffung von Groß-Wien. Dabei handelt es sich um eine umfassende Gebietserweiterung Wiens um 97 niederösterreichische Gemeinden. Die Gemeindegrenzen Wiens blieben in dieser Form bis 1954 bestehen, obwohl das sog. „Gebietsänderungsgesetz“ die Erweiterung von 1938 in weiten Teilen rückgängig gemacht hatte. Die politischen Kräftespiele der Alliierten haben eine frühere Umsetzung des Gesetzes nicht erlaubt. (vgl. Fassmann/Hatz 2002, 20)

Die Baudirektoren Wiens und Niederösterreichs initiierten 1955 den „Gemeinsamen Planungsausschuss Wien-Niederösterreich“, der sich v.a. auf konkrete Bauprojekte wie den Flughafen oder den Hafen Wiens fokussierte. Die Zusammenarbeit wurde mit der Einrichtung der „Planungsgemeinschaft Wien-Niederösterreich“ 1967 nochmals erweitert. Innerhalb dieser Gemeinschaft sollten die Raumordnungsthemen in der Stadtregion Wien besser koordiniert werden. Durch die Abwesenheit eines politischen Entscheidungsgremiums blieb es nur bei Diskussionen, führte aber zu keinen praktischen Umsetzungen. Erst ein weiteres Jahrzehnt später kam es 1978 mit einer Neuaufstellung der Planungsgemeinschaft unter dem Namen „Planungsgemeinschaft Ost“, zu einer Mitwirkung auf Ebene der Landeshauptleute. Die Zusammenarbeit wurde somit aufgewertet. Seit dieser Neuorganisation ist auch das Burgenland, das in seine nördlichen Bezirken noch Gemeinden der Stadtregion umfasst, Teil der regionalen Kooperation. (vgl. Marik 2002, 291)



### 3.2.4 Regionale Kooperation

#### 3.2.4.1 Planungsgemeinschaft Ost (PGO)

Die PGO wurde am 13.04.1978 durch eine Vereinbarung gemäß Artikel 15a der Bundesverfassung von den Bundesländern Burgenland, Niederösterreich und Wien gegründet. Ihre Hauptaufgabe ist die *„Ausarbeitung gemeinsamer Raumordnungsziele, die fachliche und zeitliche Koordinierung raumwirksamer Planungen, die Vertretung gemeinsamer Raumordnungsinteressen gegenüber Dritten und die Durchführung von Forschungsvorhaben, die Bedeutung für die Raumordnung in den 3 Ländern haben.“* (Stadtplanung Wien 2000, 30 )

Die drei Landeshauptleute formen gemeinsam mit den politischen Finanz- und Planungsreferenten das oberste Beschlussorgan. In diesem Gremium werden die Beschlüsse einstimmig gefasst, wobei jedes Land eine Stimme hat. Im Vorsitz ist ein jährlicher Wechsel in alphabetischer Reihenfolge vorgesehen.

Bisher lagen die Arbeitsschwerpunkte der PGO vorrangig im Bereich Verkehr, Grundlagenarbeiten für das Siedlungswesen, Grünraum- und Freiraumschutz sowie in der Öffentlichkeitsarbeit. Mit diesem breiten Arbeitsbereich kann sich die PGO sowohl Erfolge in der Initiierung des VOR (Verkehrsverbund Ostregion) 1993 als auch bei Rahmenprojekten für die Nationalparks Donau-Auen und Neusiedlersee auf ihre Fahnen schreiben. (vgl. Stadtplanung Wien 2000, 30f)

Als Koordinierungsstelle hat die PGO allerdings keine eigenständigen Befugnisse im Bereich der Regionalplanung, was die Messbarkeit ihrer Arbeit manchmal erschwert. (vgl. Marik 2002, 291)

Auf die aktuellen demographischen Entwicklungsprognosen für die Stadtregion Wien reagiert die PGO mit Projekten wie *„Strategien zur räumlichen Entwicklung der Ostregion SRO“* oder dem im Juli 2012 vorgestellten Zwischenbericht der *„Stadtregion+“*.

#### 3.2.4.2 Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich (SUM)

Mitte 2006 haben die Länder Wien und Niederösterreich das gemeinsame Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich ins Leben gerufen. Im SUM wurden die beiden bisherigen Einzelinitiativen der beiden Bundesländer – das *Regionalmanagement südliches Wiener Umland* und das *Regionalmanagement Wien Nord-Ost* zu einer länderübergreifenden Einrichtung zusammengeführt.

Es wurde auf Basis des Vereines „Niederösterreich/Wien - Gemeinsame Entwicklungsräume“ rechtlich festgelegt. Mit dieser Rechtsform wünschen sich die beiden Gründer, im Vereinsvorstand sind Vertreter beider Landesregierungen vertreten, eine Wahrung der aus ihrer Sicht nötigen Flexibilität. Eine Lenkungsgruppe, die aus den obersten Vertretern der Planungsabteilungen der beiden Länder sowie aus politischen Vertretern der Stadt Wien, der Wiener Bezirke und der Umlandgemeinden besteht, steuert die Arbeit des SUM. (vgl. ÖREK 2011 Good Practice, 4.1)

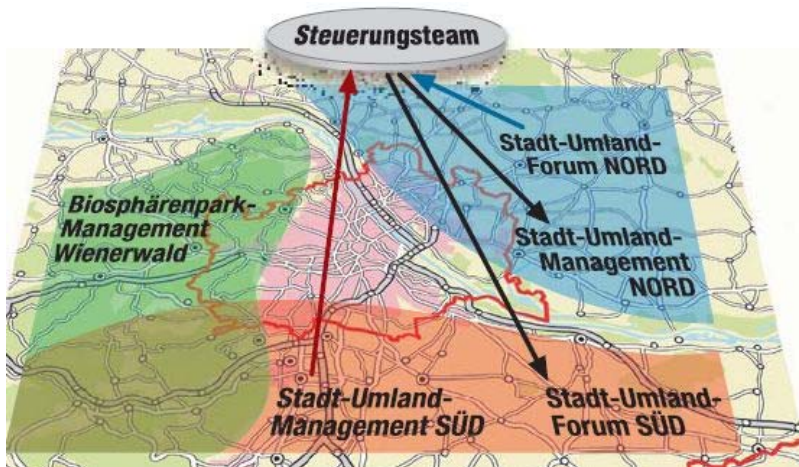
Das SUM gliedert sich in SUM-Nord und SUM-Süd, wobei die Donau die Grenze zwischen den beiden Teilbereichen bildet. Es dient als informelles Instrument der Regionalentwicklung und ist auf Fragestellungen bezüglich der äußeren Wiener Bezirke sowie der näheren Umlandgemeinden angelegt.

SUM gliedert seine Arbeit in drei Aufgabenfelder:

- Information: Das SUM dient als Informationsdrehscheibe zwischen den verschiedenen Akteuren im Stadt-Umland, welche durch aktiven Informations-Austausch ihre möglichen Berührungspunkte und Ressentiments verlieren sollen.
- Kooperation & Vermittlung: Neben einer strategische Entwicklung der Stadtregion fördert SUM die Umsetzung von konkreten gemeinschaftlichen Projekten.
- Impulse & Management: Dieser Arbeitsbereich gilt der Suche nach geeigneten Instrumenten, um den Herausforderungen der Stadtregion mit tragfähigen Lösungen entgegenzutreten.

Eine weitere Aufgabe des SUM ist die Durchführung einer jährlichen Stadt-Umland-Konferenz, die einer breiteren Gruppe von, für die Entwicklung der Stadtregion verantwortlichen, Akteuren als Austausch- und Informationsmöglichkeit dienen soll.

Abb.12: Steuerung des Stadt-Umland-Managements SUM



(Quelle: STEP05)

Neben dieser Regionalkonferenz bietet das SUM in seinen Dialogforen Nord und Süd für Vertreter der Umlandgemeinden und der Wiener Randbezirke die Gelegenheit, sich in regelmäßigen Abständen über relevante Projekte und gemeinsame Strategien abzusprechen.

Die beiden Manager für SUM-Süd und SUM-Nord erhalten für die Finanzierung ihrer operativen Arbeit je zur Hälfte Mittel aus den Budgets des Magistrats der Stadt Wien (Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung) und des Amtes der NÖ Landesregierung (Abteilung RU2 – Raumordnung und Regionalpolitik). (vgl. ebd.)

#### **3.2.4.3 Biosphärenpark Wienerwald**

Die Zusammenarbeit im Bereich des Freiraumschutzes war besonders im westlichen Wiener Umland notwendig. Hier trifft der Wunsch nach Wohnraum in landschaftlich attraktiven Ruhelagen in direkter Nachbarschaft zur Stadt auf den Erhalt von wertvollem Naturraum. Das Projekt Biosphärenpark Wienerwald geht auf eine Initiative der Bundesländer Niederösterreich und Wien zurück und umfasst 51 Gemeinden in Niederösterreich und sieben Wiener Gemeindebezirke.

2005 wurde der Biosphärenpark von der UNESCO in den Kreis der von ihr anerkannten Biosphärenparks aufgenommen. Die Kooperationsfelder liegen

u.a. in den Bereichen Naturschutz, Tourismus und Regionalentwicklung. (vgl. PGO 2012, 34)

Die Aufgaben zur Erhaltung des UNESCO-Status als Biosphärenpark werden von der „Biosphärenpark Wienerwald GmbH“, die 2007 gegründet wurde, übernommen. Sie wurde als gemeinnützige Gesellschaft von den Bundesländern Wien und Niederösterreich eingerichtet. Vertreter der beiden Bundesländer sind in der Generalversammlung und im Aufsichtsrat repräsentiert. Zur Integration der Gemeinden wurde ein Regionsbeirat installiert, in dem die Bürgermeister der 51 Gemeinden und die sieben Bezirksvorsteher vertreten sind. (vgl. Biosphärenpark Wienerwald 2012)

#### **3.2.4.4 VIENNA REGION**

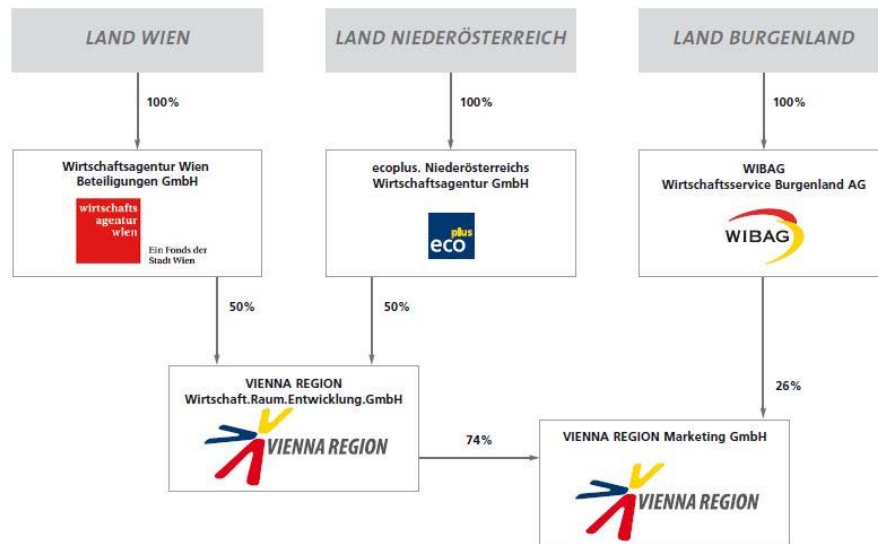
Auf der Ebene des ökonomischen Standortmarketings kooperieren die Bundesländer Burgenland, Niederösterreich und Wien als VIENNA REGION. Zu diesem Zweck wurde 2008 die „*VIENNA REGION Marketing GmbH*“ gegründet.

Das Ziel der Zusammenarbeit ist die internationale Positionierung und Vermarktung des Wirtschafts- und Technologiestandortes VIENNA REGION. Durch eine gemeinsame Standortmarke für die drei Bundesländer soll eine regionale Wirtschaftsidentität geschaffen werden.

Neben der Markenetablierung sieht sich die VIENNA REGION auch als Instrument zur Koordinierung von gemeinsamen wirtschaftspolitischen Fragen und für einen Wissenstransfer zwischen den Bundesländern.

Zur operativen Arbeit der VIENNA REGION zählen die Erhebung von Wirtschafts- und Branchendaten sowie gemeinsame Marketingaktivitäten sowie die Präsenz bei nationalen und internationalen Fachmessen. (vgl. VIENNA REGION 2012)

Abb.13: Gesellschaftsstruktur der VIENNA REGION



(Quelle: VIENNA REGION)

#### 3.2.4.5 Pilotprojekt „Regionale Leitplanung Nordraum Wien“

Aktuell arbeitet das Land Niederösterreich an dem Projekt „Regionale Leitplanung“ für das nördliche Wiener Umland. Der Kooperationsraum soll 25 Gemeinden, die zwischen den Autobahnen A22 und A5 liegen, umfassen. Unter Einbindung der Gemeinden soll in einem Bottom-up-Prozess ein regionales Leitbild entworfen werden, das neben der Siedlungsentwicklung auch Betriebsstandorte und Naturräume umfassen. Damit will Niederösterreich einen neuen Weg abseits der Ordnungsplanung, dem Top-down-Prinzip, beschreiten und durch die Erarbeitung des Leitbildes durch die Gemeinden eine selbstverbindliche Umsetzung der Inhalte durch ebendiese erreichen.

Da diese Form der Kooperation nicht im Landesraumordnungsgesetz festgelegt ist, handelt es sich vorerst um ein Pilotprojekt.

### 3.2.5 Großregionale Kooperation

#### Central European Region (CENTROPE)

Im Vierländereck von Österreich, Slowakei, Tschechien und Ungarn entstand durch die *Erklärung von Kittsee* vom 22. September 2003 ein neuer multilateraler Kooperationsraum nach dem Modell der Europaregionen. Die österreichischen Bundesländer Wien, Niederösterreich und Burgenland, der

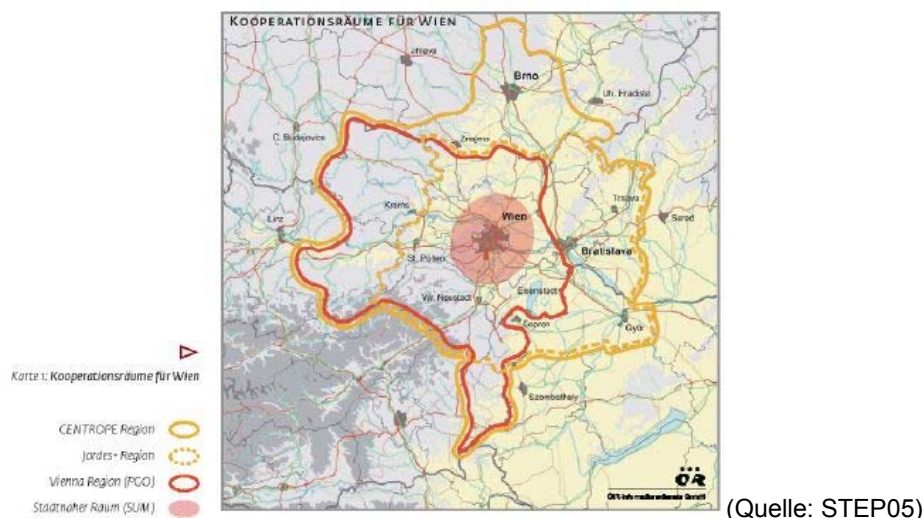
tschechische Kreis Südmähren, die slowakischen Kreise Bratislava und Trnava, die ungarischen Komitate Győr, Moson, Sopron und Vas sowie die Städte Bratislava, Brno, Eisenstadt, Győr, Sopron, St. Pölten, Szombathely und Trnava versuchen in der gemeinsamen Initiative CENTROPE die Partnerregionen zu einem starken Wirtschaftsraum mit hoher Lebensqualität zu machen. Zur Erreichung dieses Ziels kooperieren sie in den Bereichen Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Infrastruktur, Bildung und Kultur. (vgl. Dangschat/Hamedinger 2009, 107)

In der Mitte der Region liegen die beiden Hauptstädte Wien und Bratislava, manchmal auch als „Twin Cities“ bezeichnet. Die Entfernung zwischen den beiden Städten beträgt knapp 70 km, womit sie die beiden am nächsten beeinanderliegenden Hauptstädte Europas sind.

Besonders die Teilräume in und um Bratislava sowie die westungarischen Komitate haben sich nach dem Fall des Eisernen Vorhangs wirtschaftlich besonders dynamisch entwickelt. CENTROPE sieht es als Aufgabe, diese Entwicklung auf ein solides Fundament zu stellen und die Potenziale der gesamten CENTROPE-Region zu entwickeln.

Inzwischen finden halbjährliche Summits statt, bei denen die Landeshauptleute, Komitatspräsidenten und Bürgermeister der Teilnehmerstädte gemeinsame Dokumente beschließen. Darin werden sowohl Willensbekundungen zur Zusammenarbeit aber auch konkrete Maßnahmen in den Themengebieten der Kooperation festgesetzt. (vgl. CENTROPE 2012)

Abb.14: Kooperationsräume für Wien



### 3.3 Vergleich der Metropolregionen

#### Kennzahlen und Ausgangslage

Zu Beginn dieses Vergleichs sollen kurz wichtige Kenndaten der beiden Kernstädte und die Einwohnerzahl ihres Umlandes vorgestellt werden.

Tab.4: Kennzahlen Hamburg und Wien für 2012

	<b>Hamburg</b>	<b>Wien</b>
<b>Einwohner</b>	1.804.729	1.731.236
<b>Bevölkerungsentwicklung 2002 – 2012</b>	+ 4,2 %	+ 10,2 %
<b>Fläche</b>	755 km <sup>2</sup>	414 km <sup>2</sup>
<b>Bevölkerungsdichte</b>	2390 EW / km <sup>2</sup>	4132 EW / km <sup>2</sup>
<b>Bruttoregionalprodukt</b>	94,428 Milliarden €	72,063 Milliarden €
<b>Einwohnerzahl der Metropolregion Hamburg bzw. SRO</b>	4,3 Millionen	2,6 Millionen

(eigene Darstellung nach MA 23 2012, PGO 2012 & Statistikamt Nord 2012)

Die beiden Städte Hamburg und Wien, gleichzeitig Gemeinden und Bundesländer innerhalb ihrer föderalen Staatssysteme, eignen sich neben den administrativen Gegebenheiten durch weitere Voraussetzungen für einen Vergleich.

Sie weisen eine ähnlich hohe Einwohnerzahl auf, wobei sich die Einwohnerzahl Wiens in den vergangenen zehn Jahren mit einem Anstieg von +10,2% dynamischer entwickelt hat als jene Hamburgs mit +4,2%.

Die Kernstädte sind jeweils der monozentrische Kern ihrer umgebenden Agglomerationen. Während Wien nur ein direktes Nachbarbundesland hat, nämlich Niederösterreich, von dem es vollkommen umschlossen wird, grenzt Hamburg an zwei Bundesländer, Niedersachsen im Süden und Schleswig-Holstein im Norden.

Unterschiede ergeben sich bei der Gegenüberstellung der Flächen der beiden Bundesländer. Die Fläche Hamburgs ist beinahe doppelt so groß wie die

Wiens. Aus dieser Relation von Fläche, Bevölkerungsdichte und Bevölkerungsentwicklung der Kernstädte lässt sich erkennen, dass besonders in Wien, mit seiner kleineren Fläche und der stärkeren Bevölkerungsdynamik, der Suburbanisierungsdruck auf die Umlandgemeinden stärker ist, als das in Hamburg der Fall ist.

Hamburg weist ein deutlich höheres Bruttoregionalprodukt auf, da es, bei ähnlicher Bevölkerungszahl, das Wiener Bruttoregionalprodukt um mehr als 20 Milliarden Euro übertrifft.

### **Historische Identität**

Mit Blick in die Geschichte ergeben sich Unterschiede in der historischen Identität der beiden Städte. Während die Freie und Hansestadt Hamburg seit vielen Jahrhunderten ihre Souveränität verteidigte und dadurch die eigenständige Kultur einer Stadtrepublik entwickelte, deren Erfolg sich aus dem Handel ableitet, war Wien im gleichen historischen Zeitrahmen vornehmlich eine Residenzstadt des Adels. Erst nach der Jahrhundertwende entwickelte sich zeitgleich mit der Trennung von Wien und Niederösterreich die Identität des sozialdemokratischen – des sogenannten „Roten“- Wiens. Diese Dichotomie von sozialdemokratisch geprägtem Wien und agrarisch-konservativem Niederösterreich beschreibt auch heute noch die zwei politischen Identitäten der Stadtregion Wien.

### **Landespolitik**

Gerade bei der Kooperation über die Bundesländergrenzen hinweg, ist es nicht unwesentlich, welche parteipolitischen Konstellationen bei den jeweiligen Landespolitikern vorliegen. Während in den Bundesländern Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg immer wieder neue Konstellationen von SPD- und CDU-geführten Regierungen über die regionale Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg entschieden, ist die Situation in der Stadtregion Wien aus parteipolitischer Sicht eine völlig andere. In der Nachkriegszeit war Wien stets sozialdemokratisch (SPÖ) geführt, indessen Niederösterreich durchgehend konservativ (ÖVP). Zuweilen regierten die beiden Parteien mit absoluter Mehrheit in ihren Bundesländern.



### **Lage im nationalen Städtesystem**

Hinsichtlich ihrer Stellung innerhalb des nationalen Städtesystems Österreichs und Deutschlands unterscheiden sich die beiden Städte grundlegend. Die Stadt Wien hält unter den Städten Österreichs bezüglich ihrer Einwohnerzahl und Bedeutung als Bundeshauptstadt einen unerreichbaren Vorsprung zu allen anderen Städten des Landes. Trotz des föderalen Systems Österreichs schafft sie es in den Rang einer Primatstadt. Die beiden nächstgrößeren Städte, Graz und Linz, übertrifft sie mit fast 1,5 Millionen Einwohnern. Dieser Bedeutungsüberschuss und die überragende Einwohnerzahl lassen sich auf die historische Bedeutung als Hauptstadt des Großreiches Österreich-Ungarn bis 1918 zurückführen. Als überdimensionierte Metropole innerhalb der flächenmäßig kleinen Republik Österreich hat es der Stadt den wenig schmeichelhaften Beinamen „Wasserkopf Wien“ eingebracht.

Die Lage Hamburgs innerhalb Deutschlands ist eine andere. Hamburg ist zwar nach Berlin die zweitgrößte Stadt Deutschlands, weiter aber nur eine von mehreren bedeutenden Städten innerhalb des polyzentrischen Städtesystems der Bundesrepublik. Viele dieser Städte halten innerhalb des deutschen Städtesystems besondere Zuschreibungen, die sich aus ihren wirtschaftlichen Schwerpunkten ableiten lassen, z.B. Hafenstadt Hamburg, Finanzplatz & Flughafenstandort Frankfurt am Main, die Industriestädte im Ruhrgebiet, Medienstadt Köln. Abseits der jeweils prägenden Wirtschaftsbereiche standen die deutschen Großstädte schon immer in einem nationalen Standortwettbewerb.

### **Entwicklung der Stadtregionen nach 1989**

Sowohl Hamburg als auch Wien haben durch den Fall des Eisernen Vorhangs massiv profitiert. Beide Städte lagen bis dahin nur wenige Dutzend Kilometer Luftlinie von der Grenze der DDR (ca. 50km Hamburg – Mecklenburg-Vorpommern) bzw. der damals tschechoslowakischen Grenze (ca. 60km Wien - Bratislava) entfernt. Durch die Öffnung der Grenzen und die deutsche Wiedervereinigung, bzw. den europäischen Integrationsprozess der Slowakei, erweiterte sich bei beiden Städten das Hinterland wieder in seiner historischen Form. Dabei entstanden natürliche Verflechtungen, die durch die undurchlässigen Grenzen bis dahin nicht möglich waren.

So ziehen die österreichischen Landgemeinden an der slowakischen Grenze (z.B. Kittsee, Wolfsthal, Berg) in den letzten Jahren immer mehr Wohnbevölkerung aus der nur wenige Kilometer entfernten slowakischen Hauptstadt an, die hier ihre Eigenheime errichtet. In einzelnen Gemeinden wurden bereits slowakisch-sprachige Kindergartengruppen eingerichtet.

In der Region Hamburg haben sich die Verflechtungen von Arbeitspendlern aus Mecklenburg-Vorpommern verstärkt. Der Hafen profitiert inzwischen stark von der günstigen Verkehrslage, sowohl in sein nun erweitertes Hinterland als auch durch die intensivierten Handelsbeziehungen in den Ostseeraum.

Sowohl Wien als auch Hamburg konnten ihre metropolitane Gatewayfunktion in den letzten zwei Jahrzehnten stark ausbauen.

Neben den positiven Entwicklungsbeispielen nach der Wiedervereinigung, galt es für Hamburg aber auch einige Standortverluste zu verkraften. Die Entscheidung für Berlin als gesamtdeutsche Hauptstadt hatte zur Folge, dass einige Unternehmen (u.a. Deutsche Bahn, Verlage) ihren bisherigen Sitz von Hamburg nach Berlin verlegten.

Bezüglich der Bevölkerungsdynamik haben sowohl Hamburg als auch Wien in den 1970er und 1980er Jahren noch vermehrt Wohnbevölkerung an das Umland verloren. Inzwischen wachsen aber die Kernstädte wie auch die Umlandgemeinden. Während weiterhin ehemalige Bewohner der Kernstädte ins Umland übersiedeln, zieht es v.a. Zuwanderer aus dem restlichen Bundesgebiet und aus dem Ausland in die Kernstädte. In beiden Agglomerationen verzeichnen in den letzten Jahren besonders jene Gemeinden einen außergewöhnlich hohen Bevölkerungszuwachs, die nicht mehr unmittelbar an die Kernstadt grenzen sondern bereits in einiger Entfernung zu ihr liegen.

### **Regionale Kooperation**

Beide Städte sind sich der Tatsache bewusst, dass sie die Herausforderungen, die durch den internationalen Standortwettbewerb an sie gestellt werden, nur gemeinsam mit ihren Umlandgemeinden bewältigen können.

Während Hamburg schon vor dem 2. Weltkrieg durch den gemeinsamen Landesplanungsausschuss und in den 1950er Jahren in Form der gemeinsamen Landesplanungen jeweils mit Niedersachsen und Schleswig-Holstein

zusammenarbeitete, brauchte es in der Stadtregion Wien länger, bis man sich zur verstärkten Zusammenarbeit abseits von Infrastrukturprojekten durchringen konnte.

Die bereits intensive Zusammenarbeit über die Ländergrenzen Hamburgs hinweg wurde 1995 mit der Festlegung der Metropolregion Hamburg als eine von damals sieben „europäischen Metropolregionen“ durch das BMBau als Grund genommen, die Kooperation in Form der *Metropolregion Hamburg* über die Jahre thematisch immer mehr auszuweiten und stärker zu institutionalisieren. Sie nutzt die Metropolregion als Instrument zur Abstimmung der einzelnen Facharbeitsbereiche innerhalb des Gebietes der Metropolregion als auch als Marketinginstrument für die Standortwerbung. Daneben schafft die Marke *Metropolregion Hamburg* eine neue regionale Identität für die Bevölkerung.

In der Stadtregion Wien ist man weit davon entfernt, die unterschiedlichen Kooperationsbereiche wie in Hamburg unter einem Dach zusammenzuführen. Es existieren einzelne Fachkooperationen, wie z.B. die VIENNA REGION für die wirtschaftliche Standortwerbung, die PGO für die räumliche Koordinierung der Bundesländer, das SUM für die Siedlungsentwicklung in den Stadtrandgemeinden. Von den Verantwortlichen in den Landesregierungen scheint aktuell aber kein Wunsch zu bestehen, eine ähnlich strukturierte Zusammenarbeit wie in der Vergleichsregion Hamburg zu etablieren.

Die Kooperation in Form der *Metropolregion Hamburg* basiert rechtlich auf einem Staatsvertrag zwischen den beteiligten Bundesländern sowie einem darauf basierenden Verwaltungsabkommen, das auch durch die Landkreise des Kooperationsraumes unterzeichnet wurde.

Auf österreichischer Seite sind die Kooperationen rechtlich unterschiedlich aufgestellt. Die PGO besteht auf Basis einer Vereinbarung gemäß Artikel 15a des Bundesverfassungsgesetzes, während die Vienna Region und der Biosphärenpark Wienerwald als GmbHs organisiert sind, das SUM wiederum als Verein.

Sowohl in der Metropolregion Hamburg als auch in der Stadtregion Wien existieren keine rechtlich bindenden, Ländergrenzen übergreifenden Entwicklungspläne.

## **Großregionale Kooperation**

In beiden Untersuchungsregionen existieren großregionale Kooperationen. Für Hamburg heißt das in den meisten Fällen die Zusammenarbeit auf Länderebene im norddeutschen Raum.

Durch seine grenznahe Lage bedeutet die Kooperation auf dieser Maßstabsebene für Wien bereits die Zusammenarbeit über nationalstaatliche Grenzen hinweg. Mit der Zusammenarbeit innerhalb von CENTROPE ergibt das die Koordination von vier verschiedenen Staaten mit vier verschiedenen politischen und administrativen Systemen und vier Sprachen. Hier waren es v.a. EU-Initiativen, die zur verstärkten Kooperation führten. Mit Bratislava als zweites Zentrum innerhalb von CENTROPE ergibt das für Wien gleichsam einen Kooperationspartner aber auch einen Standortkonkurrenten in direktem Umfeld.

## 4. Fazit

Bei Untersuchungen zu regionalen Kooperationsformen wird sowohl den für die Auswahl der Kooperationsinstrumente verantwortlichen Akteuren als auch den Autoren unterstellt, ihre Arbeit wäre zu sehr dem Zeitgeist unterworfen. Was für manche wie eine Kritik klingt, kann am Ende dieser Arbeit nur so beantwortet werden, dass auf aktuelle Fragestellungen der Raumentwicklung eben nur mit Antworten, die der gegenwärtig gesellschaftlich vorherrschenden Denkweise und ihren rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechen, erwidert werden kann. Dies erlaubt es kaum, eine Antwort über richtig oder falsch zu tätigen.

Die Auswahl der beiden Städte und ihres Umlandes erfolgte nicht zufällig. Die politisch-administrativen Grundlagen sowie die ähnlich hohe Einwohnerzahl haben eine gute Ausgangsbasis für einen Vergleich der regionalen Kooperation ergeben.

Aus einer längeren Tradition der Ländergrenzen übergreifenden Zusammenarbeit organisiert Hamburg seine regionale Zusammenarbeit aktuell v.a. mit der *Metropolregion Hamburg*. Kritiker werfen der *Metropolregion Hamburg* vor, vorrangig als Marketingprodukt für den Wirtschaftsstandort zu dienen und weniger den regionalplanerischen Herausforderungen im Kooperationsraum. Hamburg und sein Umland haben sich aber mit dieser Metropolregion eine gemeinsame, kräftige Stimme gegeben, die ihnen auch auf Bundesebene die Chance gibt zusammen für ihre Anliegen aufzutreten. Es sind nicht mehr nur die Stadt Hamburg oder einzelne Landkreise, die wahrgenommen werden. Falls es ein regional relevantes Thema betrifft, spricht die Metropolregion Hamburg. Besonders im polyzentrischen deutschen Städtesystem ist ein solches gemeinsames Auftreten bei der Durchsetzung der regionalen Interessen erforderlich.

Anders verhält sich die Lage im österreichischen Vergleichsraum. Dem kompakten Begriff *Metropolregion Hamburg* steht hier eine Vielzahl von Regionsbegriffen und Organisationsformen der regionalen Kooperation entgegen. Auf Ebene der Siedlungsentwicklung und des Schutzes von Freiräumen ist man sich der Bedeutung eines koordinierten Vorgehens heute

zwar bewusst, will aber vorerst keine integrative Kooperationsplattform wie in Hamburg einführen.

Ein interessanter Aspekt bei der Erstellung dieser Arbeit war auch die Begriffsvielfalt bei der Bezeichnung der Wiener Stadtregion. In scheinbarer Regelmäßigkeit werden neue Namen für Wien und sein Umland entwickelt, um mehr oder weniger den gleichen Raum zu beschreiben, von Ostregion über die Stadtregion Ost bis zur aktuellen Stadtregion+. Dabei fällt auf, dass man hier offensichtlich auf das Wort Wien in der Bezeichnung, so gut es geht, verzichtet.

Bei den Recherchen drängte sich der Eindruck auf, dass der Kooperationsgedanke in Hamburg wesentlich positiver und visionärer besetzt ist, während man in Wien eher um Schadensbegrenzung bei der Suburbanisierung und Periurbanisierung bemüht ist und glaubt, mit der VIENNA REGION Marketing GmbH ausreichend für die Entwicklung des Wirtschaftsstandortes gesorgt zu haben. Die visionäre Zusammenarbeit scheint auf CENTROPE ausgelagert zu sein.

Die Dynamik bei Wirtschaftsfragen in Hamburg auf der einen Seite und die zurückhaltende und eher reagierende Herangehensweise in Wien auf der anderen, lassen sich auch auf einen kulturellen Unterschied und die verschiedenen parteipolitischen Ausgangssituationen in den beiden Stadtregionen zurückführen.

Obwohl die Raumordnung in beiden Staaten traditionell auf einen Ausgleich der Lebensverhältnisse innerhalb des nationalen Territoriums ausgerichtet ist, wird das Thema Förderung von Metropolregionen in Deutschland eher akzeptiert, was am polyzentrischen Städtesystem liegen mag. In Österreich hat man sich, wenn es um die besonderen Fragestellungen und eine spezielle Förderung der einzigen Metropolregion des Landes geht, schwerer getan. Vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklungen in Wien und anderen Stadtregionen einerseits und der fortschreitenden Peripherisierung von ländlichen Regionen andererseits, ist diese Zurückhaltung aber auch bis zu einem gewissen Grad nachvollziehbar. Nichtsdestoweniger wird es gerade in Österreich in Zukunft nötig sein, sein Bewusstsein für die Bedeutung der Stadtregionen weiter zu schärfen.

Eine Antwort auf die Frage an die interviewten Experten, wie erfolgreiche Kooperationen herbeigeführt werden können, war die Einstellung der handelnden Persönlichkeiten. Dieser Antwort drängt sich jedoch die Frage auf, ob nicht die einzelnen Persönlichkeiten durch den Druck, der durch die realen Umstände entstanden ist, oft erst zu willigen Kooperationspartnern werden.

Obwohl die Verantwortlichen in beiden Untersuchungsregionen glauben, das aktuell beste Kooperationsmodell für ihre regionale Zusammenarbeit in der Hand zu halten, kam bei beiden trotzdem der Wunsch auf, bei einigen relevanten Fragen eine größere Verbindlichkeit und somit bessere Durchsetzbarkeit zu haben.

In Zukunft, so glauben die befragten Experten, wird es vermehrt auf eine Änderung des Finanzausgleiches für Stadtregionen ankommen, um den Konkurrenzkampf der einzelnen Gemeinden zu mindern, das Kirchturmdenken der Bürgermeister einzuschränken und damit kooperative Handlungsformen zu fördern.





## 5. Literaturverzeichnis

ANTALOVSKY, Eugen / SAPPER, Anton / SCHADT, Georg (1994): *Organisationsaspekte regionaler Kooperation: Studie des Kommunalwissenschaftlichen Dokumentationszentrums im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, für Niederösterreich und für das Burgenland*, Wien.

ANTE, Ulrich (2005): „Beobachtungen zur Stadt-Umland-Problematik: Eine Einführung“, in: Ulrich Ante, (Hg.): *Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich*, Hannover, 1-15. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 318.

ARING, Jürgen (2009): „Europäische Metropolregionen: Annäherungen an eine raumordnerische Modernisierungsstrategie“, in: Jörg Knieling (Hg.): *Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*, Hannover, 9-21.

ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (1995): *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover.

ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (1996): *Agglomerationsräume in Deutschland – Ansichten, Einsichten, Aussichten*, Hannover.

ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (1998): *Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen in Großstadtregionen*, Hannover.

ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2007): *Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 1: Metropolregionen in Nordwestdeutschland*, Hannover.

ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2009): *Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3: Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*, Hannover.

AXELROD, Robert (1987): *Die Evolution der Kooperation*, München.

BAUER-WOLF, Stefan (2005): „Europaregionen“ – Herausforderungen, Ziele, Kooperationsformen, in: ÖROK Schriftenreihe Nr. 169, Wien.

BAUMHEIER, Ralph (Hg.) (2007): *Metropolregion in Nordwestdeutschland, Teil 1. Arbeitsmaterial*, Hannover.

BEGE, Stefan (2010): *Das Konzept der Metropolregion in Theorie und Praxis: Ziele, Umsetzung und Kritik*, Wiesbaden.

BENEVOLO, Leonardo (2000): *Die Geschichte der Stadt. 8. Aufl.*, Frankfurt, New York.

BENZ, A / FÜRST, Dietrich (2003): „Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung“, in: Bernd Adamschek. / Marga Pröhl (Hg.): *Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie*, Gütersloh, 11-66.

BLATTER, Joachim (2008): „Metropolitan Governance: Theoretische Formen, vielfältige Reformen und der aktuelle Nivellierungsdruck in deutschen Großstadtregionen“, in: Hubert Heinelt et al. (Hg.): *Lokale Politikforschung heute*, Wiesbaden, 127-163.

BLATTER, Joachim / KNIELING, Jörg (2009): „Metropolitan Governance: Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen“, in: Jörg Knieling (Hg.): *Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*, Hannover, 223-269.

BLOTEVOGEL, Hans Heinrich (2010): „Raumordnung und Metropolregionen“, *Geographische Rundschau*, Heft 11 2010, 4-12.

BLOTEVOGEL, Hans Heinrich (2006): „Metropolregionen in der Raumordnungspolitik – Bloße Rhetorik oder Paradigmenwechsel?“, in Nina Hangerbruch et.al. (Hg.): *Agglomerationen – Situation und Perspektiven*, Hannover, 5 - 19. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 325.

BOCKSTEDT, Johannes (1997): *Regionalplanung für das Wiener Umland von 1945 bis heute – Konzepte, Pläne und Programme zur räumlichen Struktur im Umland von Wien unter besonderer Berücksichtigung der Frage der Stadt-Umland-Kooperation*. Unveröffentlichte Diplomarbeit am Institut für Städtebau, Raumplanung und Raumordnung der Technischen Universität Wien.

BOSE, Michael (Hg.) (1997): *Die unaufhaltsame Auflösung der Stadt in der Region?*, Hamburg.

BOUSTEDT, Olaf (1975): *Grundriss der empirischen Regionalforschung. Teil III: Siedlungsstrukturen*, Hannover.

BUDDE, Friedhelm (1995): „Zusammenarbeit in der Region Hamburg“ *Raumplanung*, Heft 69, 115-121.

DANGSCHAT, Jens S (2005): „Zwischenstadt „qualifizieren“: Der Versuch der Rückgewinnung der Planbarkeit der Netze“, in Ingo Dallgahs / Oliver H Leicht (Hg.): *Stadtanalyse – Kompendium 2005, Bestandsaufnahme Stadtentwicklung. Neue Instrumente für sich veränderte Aufgaben*, Frankfurt, 12-15.

DANGSCHAT, Jens S / KRATOCHWIL, Susanne (2005): *Nicht nachhaltige Trends. Siedlungsentwicklung und Verkehr*. Im Auftrag des Öko-Sozialen Forums und des Österreichischen Lebensministeriums, Wien.

DANGSCHAT, Jens / HAMEDINGER, Alexander (2009): „Planning Culture in Austria – The Case of Vienna, the Unlike City“, in Jörg Knieling / Frank Othengrafen (Hg.): *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*, Farnham, 95-112.

DÖRR, Heinz (1996): *Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: Standortmarketing im europäischen Wettbewerb*, Salzburg / Wien.

EHRENGRUBER, Kathrin (2004): *Regionale Kooperation am Beispiel der Vienna Region*. Unveröffentlichte Diplomarbeit an der Wirtschaftsuniversität Wien.

FASSMANN, Heinz (2000): „Eurometropolen - Gemeinsamkeiten und Unterschiede“, *Geographische Rundschau*, Heft 10 1999, 518-522.

FASSMANN, Heinz (2004): *Stadtgeographie I, Allgemeine Stadtgeographie. 1. Auflage*, Braunschweig.

FASSMANN, Heinz (2009): *Stadtgeographie I, Allgemeine Stadtgeographie. 2. Auflage*, Braunschweig.

FASSMANN, Heinz / HATZ, Gerhard (Hg.) (2002): *Wien. Stadtgeographische Exkursionen*, Wien.

FASSMANN, Heinz / GÖRGL, Peter / HELBICH, Marco (2009): *Atlas der wachsenden Stadtregionen. Materialienband zum Modul 1 des Projekts "Strategien zur räumlichen Entwicklung der Ostregion (SRO)"*, Wien.

FEIL, Hans Joachim (2005): *Regional Governance am Beispiel der Metropolregion Hamburg*, Münster.

FELLNER, Beate (2008): *Regionale Kooperation – Eine Voraussetzung für zukunftsweisende Stadtplanung*, Wien = Beiträge zur Stadtentwicklung 08.

FLORIDA, Richard (2005): *Cities and the Creative Class*, New York, London.

FÜRST, Dietrich (1997): „Regionalverbände – Organisationen zwischen kommunalem Egoismus und regionaler Vernunft vor neuen Aufgaben?“, in Michael Bose (Hg.): *Die unaufhaltsame Auflösung der Stadt in der Region?*, Hamburg, 119 – 135. = Harburger Berichte zur Stadtplanung, Bd. 9.

FÜRST, Dietrich (2004): „Regional Governance“, in Arthur Benz (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden, 45-64.

FÜRST, Dietrich / KNIELING, Jörg (2005): „Kooperation (interkommunale, regionale)“, in ARL (Hg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover, 531-533.

GAEBE, Wolf (2004): *Urbane Räume*, Stuttgart.

GIFFINGER, Rudolf (Hg.) (2005): *Competition between Cities in Central Europe: Opportunities and Risks of Cooperation*, Bratislava.

HAGGETT, Peter (2001): *Geographie - Eine globale Synthese*, Stuttgart.

HANGEBRUCH, Nina et al.(Hg.) (2006): *Agglomerationen – Situation und Perspektiven*, Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 335.

HEINZ, Werner (Hrsg.) (2000): *Stadt und Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich*, Berlin. = Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik.

HELBRECHT, Ilse (2005): „Die Stadt als Ressource der Wissensgesellschaft. Zur wachsenden Bedeutung des geographischen Kapitals“, in *Agglomeration – Situation und Perspektiven*, Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL, 8. Junges Forum der ARL.

HERRSCHEL, Tassilo / NEWMAN, Peter (2002): *Governance of Europe's City Regions – Planning Policy and Politics*, London/New York.

HOBBES, Thomas [Übers.]: Jacob Peter Mayer] (2006): *Leviathan*, München.

HOTZAN, Jürgen / ULRICH, Florian (1994): *Dtv-Atlas zur Stadt - von den ersten Gründungen bis zur modernen Stadtplanung*, München.

HUDSON, Bob (1995): „Joint Commissioning: organisational revolution or misplaced enthusiasm?“, *Policy and Politics*, vol. 23, no. 3, 233 – 249.

KEATING, Michael (1998): *New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Northampton.

KENZLER, Jana (2006): *Zur Novellierung des Raumordnungsgesetzes*. ARL-Papier zur 20. LAG-Sitzung am 26. Oktober 2006 in Leipzig.

KNIELING, Jörg (2006): „Metropolregion Hamburg: auf dem Weg zu einer Metropolitan Governance?“, *Forum Wohneigentum: Zeitschrift für Wohneigentum in der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft*, Heft 1, 101-106.

KNIELING, Jörg / KÖRNER, Hellmut (2003): „Metropolregion Hamburg – Perspektiven der Kooperation über Ländergrenzen“, in Martin Döring et al. (Hg.): *Stadt – Raum – Natur. Die Metropolregion als politisch konstruierter Raum*, Hamburg, 201-211.

KNIELING, Jörg / FÜRST, Dietrich / DANIELZYK, Rainer (2003): *Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland*, Dortmund. = Reihe Regio spezial, Bd. 1.

KNIELING, Jörg / MATERN, Antje (2009): „Metropolregionen – Innovationen, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit“, in Jörg Knieling (Hg.): *Metropolregionen und Raumentwicklung Teil 3*, Hannover.

- LANZ, Stephan / BECKER, Jochen (2001): *Metropolen*, Hamburg.
- LICHTENBERGER, Elisabeth (1998): *Stadtgeographie Bd.1, Begriffe, Konzepte, Modelle, Prozesse*, Stuttgart.
- LICHTENBERGER, Elisabeth (2002): *Die Stadt: Von der Polis zur Metropolis*, Darmstadt.
- LUDWIG, Jürgen / MANDEL, Klaus / SCHWIEGER, Christopher / TERIZIAKIS, Georgios (Hg.) (2009): *Metropolregionen in Deutschland – 11 Beispiele für Regional Governance*, Baden-Baden.
- MAIER, Gunther / TÖDTLING, Franz / TRIPPL, Michaela (2006): *Regional- und Stadtökonomik 2 – Regionalentwicklung und Regionalpolitik*, Wien/New York.
- MANHART, Elisabeth (2001): *Stadt und Umland als kooperativer Gesamtstandort*. Unveröffentlichte Diplomarbeit am Institut für Städtebau, Raumplanung und Raumordnung der Technischen Universität Wien.
- MARIK, Stephan (2002): „Das Wiener Stadtumland“, in Heinz Fassmann, / Gerhard Hatz (Hg.): *Wien. Stadtgeographische Exkursionen*, Wien, 283-303.
- MÖLLER, Ilse (1999): *Hamburg. 2. Aufl.*, Gotha/Stuttgart.
- ÖROK (2002): *Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001*, Wien. = ÖROK-Schriftenreihe Nr. 163.
- ÖROK (2012): *Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2011*, Wien. = ÖROK-Schriftenreihe Nr. 186.
- ÖROK (2009): *Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen: Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten*, Wien. = ÖROK-Schriftenreihe Nr. 179.
- PASSLICK, Sandra / PROSSEK, Achim (2010): „Das Raumordnungskonzept der Europäischen Metropolregionen“, *Geographische Rundschau*, Heft 11 2010, 14 – 21.
- PGO (Planungsgemeinschaft Ost) (Hrsg.) (2012): *Stadtregion+*. Zwischenbericht Planungs-kooperation zur räumlichen Entwicklung der Stadtregion Wien, Niederösterreich, Burgenland.
- PUCHINGER, Kurt (1996): „Das Agglomerationsdilemma – Vorteile ohne Nachteile“, in Heinz Dörr (Hg.): *Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: Standortmarketing im europäischen Wettbewerb*, Salzburg, Wien, 117 – 124.
- REIF, Heinz (2006): „Metropolen. Geschichte, Begriffe, Methoden“, *CMS Working Paper Series*, No. 001-2006, Center for Metropolitan Studies, Technische Universität Berlin.
- SCHINDEGGER, Friedrich (1999): *Raum. Planung. Politik. Ein Handbuch zur Raumplanung in Österreich*, Wien.
- SCHUBERT, Klaus / KLEIN, Martina (2006): *Das Politiklexikon. 4., aktual. Aufl.*, Bonn.
- SCHWIEGER, Christopher (2009): „Die Metropolregion Hamburg – erfolgreiche Regional Governance auf der Grundlage von Freiwilligkeit und Konsens“, in Jürgen Ludwig et al. (Hg.): *Metropolregion in Deutschland, 11 Beispiele für Regional Governance. 2. Aufl.*, Baden-Baden, 69-82.
- SPITZER, Hartwig (1995): *Einführung in die räumliche Planung*, Stuttgart.
- STADTPLANUNG WIEN (2000): *Stadtregion Wien*, Wien.
- STREJCEK, Gerhard (1996): *Regionalisation in Österreich und in Europa: eine Untersuchung über rechtliche, politische und ökonomische Aspekte regionaler Entwicklung*, Wien.

TAYLOR, Peter (2003): "European Cities in the World City Network", in Henk van Dijk (Hg.): *The European Metropolis*, Rotterdam.

THERMANN, Felix Caspar (2000): *Learning from Hannover - Die Region Hannover: eine neue Form der regionalen Kooperation als Vorbild für andere Metropolregionen*. Unveröffentlichte Diplomarbeit im Studiengang Stadtplanung der TU Hamburg-Harburg.

UNITED NATIONS (Hrsg.) (1998): *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses, Revision 1*, New York.

ZAHLNER, Kristina (1999): *Organisationsformen von Stadt-Umland-Kooperationen – Bausteine für eine zukünftige Intensivierung der Zusammenarbeit in der Stadtregion Wien*. Unveröffentlichte Diplomarbeit am Institut für Städtebau, Raumplanung und Raumordnung der TU Wien.

## Vorträge und Statements

BLOTEVOGEL, Hans Heinrich (2006): Die Bedeutung der Metropolregionen in Europa. Präsentation bei der Fachkonferenz „Berlin-Brandenburg in Europa“ in Berlin (März 2006)  
<http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/leitbild/fachkonferenz-1/blotevogel.pdf>

HEINZ, Werner (2003): Zusammenarbeit in Stadtregionen – Aktuelle Trends im Überblick. Einführungsvortrag bei der Tagung „Handlungsfähige Agglomerationen – (k)eine Utopie“ in Luzern, (Juni 2003).

WEICHHART, Peter (2002): Grenzüberschreitende Agglomerationsentwicklung/-politik. Kurzstatement bei der 11. ÖROK-Enquete: Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001 – Neue Herausforderungen brauchen neue Antworten!, Wien (November 2002).

## Verordnungen, Strategie- & Planungsdokumente

Europäische Kommission (Hrsg.) (1999): Europäisches Raumordnungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_de.pdf)  
(26. September 2012)

Deutschland:

Metropolregion Hamburg (2011): Arbeitsprogramm der Metropolregion Hamburg für das Jahr 2012.  
<http://metropolregion.hamburg.de/contentblob/3214820/data/arbeitsprogramm-mrh-2012.pdf>  
(26. September 2012)

Metropolregion Hamburg (2010): Internationalisierungsstrategie der Metropolregion Hamburg.  
<http://metropolregion.hamburg.de/contentblob/256542/data/internationalisierungsstrategie.pdf>  
(26. September 2012)

Metropolregion Hamburg (2005): Staatsvertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg, dem Land Mecklenburg-Vorpommern, dem Land Niedersachsen und dem Land Schleswig-Holstein über die Finanzierung der Zusammenarbeit und der Förderfonds in der Metropolregion Hamburg vom 01.12.2005.  
<http://metropolregion.hamburg.de/contentblob/3376494/data/staatsvertrag-alt.pdf>  
(26. September 2012)

Projektpartnerschaft Nord (2011): Partnerschaftsvereinbarung zur Weiterführung großräumiger Kooperation in Norddeutschland im Rahmen der PP Nord vom 24.02.2011.  
<http://metropolregion.hamburg.de/contentblob/3072682/data/ppn-kooperationsvereinbarung.pdf>  
(26. Oktober 2012)

Metropolregion Hamburg (2012): Staatsvertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg, dem Land Mecklenburg-Vorpommern, dem Land Niedersachsen und dem Land Schleswig-Holstein über die Finanzierung der Zusammenarbeit und der Förderfonds in der Metropolregion Hamburg. Änderungen zur Erweiterung der Metropolregion vom 20.04.2012.  
<http://metropolregion.hamburg.de/contentblob/256538/data/staatsvertrag-2012.pdf> (26. September 2012)

Metropolregion Hamburg (2010): Strategischer Handlungsrahmen der Metropolregion Hamburg 2011 – 2013.  
<http://metropolregion.hamburg.de/contentblob/2654074/data/strategischer-handlungsrahmen.pdf>  
(26. September 2012)

Metropolregion Hamburg (2012): Verwaltungsabkommen über die Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg vom 20.04.2012.  
<http://metropolregion.hamburg.de/contentblob/256540/data/verwaltungsabkommen.pdf>  
(26. September 2012)

Österreich:

Magistrat der Stadt Wien/MA18 - Stadtplanung Wien (2005): Stadtentwicklungsplan für Wien – STEP05, Wien.  
<http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step05/download/index.html>  
(26. September 2012)

Magistrat der Stadt Wien/MA18 - Stadtplanung Wien (2005): Strategieplan Wien.  
<http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/strategieplan/>  
(26. September 2012)

Verordnung über ein Regionales Raumordnungsprogramm nördliches Wiener Umland, 2. Novelle, Mai 2009.  
[http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/LrNo/LRNI\\_2009061/LRNI\\_2009061.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/LrNo/LRNI_2009061/LRNI_2009061.pdf)  
(26. September 2012)

Verordnung über ein Regionales Raumordnungsprogramm südliches Wiener Umland, 3. Novelle, April 2010.  
[http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/LrNo/LRNI\\_2010037/LRNI\\_2010037.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/LrNo/LRNI_2010037/LRNI_2010037.pdf)  
(26. September 2012)

## Internetquellen

BMVBS GLOSSAR (2012)  
<http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/glossar-raumordnung.html> ( 6. Oktober 2012)

CENTROPE (2012)  
[www.centrope.com](http://www.centrope.com) (6. November 2012)

DIE OFFIZIELLE HAUPTSTADTSEITE (2010):. Die Weltstadt in der Weimarer Republik.  
[http://www.berlin.de/berlin-im-ueberblick/geschichte/weimarer\\_republik.de.html](http://www.berlin.de/berlin-im-ueberblick/geschichte/weimarer_republik.de.html)  
(25. Oktober 2012)

IKM (2012): Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland  
<http://www.deutsche-metropolregionen.org/> ( 10 März 2012)

MAGALOG ZUR WANDERAUSSTELLUNG (2005): Neue Perspektiven: Die Metropolregion Hamburg.  
<http://www.kreis-stormarn.de/kreis/zahlen/files/MagalogMetropolregion.pdf> (25. Oktober 2012)

MAGISTRAT DER STADT WIEN – MA23 (2012): *Wien in Zahlen 2012*.

<http://www.wien.gv.at/statistik/publikationen/wien-in-zahlen.html> (7. November 2012)

METREX (2011): *Arbeitshandbuch*.

[http://www.eurometrex.org/Docs/About/METREX\\_Manual\\_DE.pdf](http://www.eurometrex.org/Docs/About/METREX_Manual_DE.pdf) (26. September 2012)

METROPOLREGION HAMBURG (2012)

<http://metropolregion.hamburg.de/kooperationen/2351936/projektpartnerschaft-nord.html>  
(25. Oktober 2012)

ML NIEDERSACHSEN (2012)

[http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=30983&article\\_id=4861&psmand=7](http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=30983&article_id=4861&psmand=7) (2. November 2012)

ÖREK 2011 Good Practice:

[http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum\\_u\\_Region/1.OEREK/OEREK\\_2011/good\\_practice/Good\\_Practice\\_SUM.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/1.OEREK/OEREK_2011/good_practice/Good_Practice_SUM.pdf) (26. Oktober 2012)

RATHAUS BREMEN (2012)

<http://www.rathaus.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen54.c.5592.de> (15. Oktober 2012)

STADTPLANUNG HAMBURG (2012)

<http://www.hamburg.de/regionalentwicklung/> (6. November 2012)

STATISTIKAMT NORD (2011): *Statistische Berichte: Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen und Kreisfreien Städten Schleswig-Holsteins bis 2025*.

[http://www.statistik-nord.de/uploads/tx\\_standdocuments/A\\_I\\_8\\_j11\\_S.pdf](http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standdocuments/A_I_8_j11_S.pdf) (2. Oktober 2012)

STATISTIKAMT NORD (2010): *Statistische Berichte: Bevölkerung in Hamburg 2010 – 2030*.

[http://www.statistik-nord.de/uploads/tx\\_standdocuments/A\\_I\\_8\\_j10\\_H.pdf](http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standdocuments/A_I_8_j10_H.pdf) (2. Oktober 2012)

STATISTIKAMT NORD (2011): *Statistisches Jahrbuch 2011 Hamburg*.

[http://www.statistik-nord.de/publikationen/publikationen/jahrbuecher/jahrbuch-hamburg/?tx\\_standdocuments\\_pi\\_list\[year\]=2011&cHash=2e0ae3f88ac4e1789b004e83de12b5d6](http://www.statistik-nord.de/publikationen/publikationen/jahrbuecher/jahrbuch-hamburg/?tx_standdocuments_pi_list[year]=2011&cHash=2e0ae3f88ac4e1789b004e83de12b5d6) (2. Oktober 2012)

STATISTIKAMT NORD (2010): *Statistisches Jahrbuch 2011 Schleswig-Holstein*.

[http://www.statistik-nord.de/publikationen/publikationen/jahrbuecher/jahrbuch-schleswig-holstein/?tx\\_standdocuments\\_pi\\_list\[year\]=2011&cHash=b9c5ae41ce26505f07f00b1c0049037c](http://www.statistik-nord.de/publikationen/publikationen/jahrbuecher/jahrbuch-schleswig-holstein/?tx_standdocuments_pi_list[year]=2011&cHash=b9c5ae41ce26505f07f00b1c0049037c)  
(2. Oktober 2012)

UMWELTDATENBANK (2012)

[www.umweltdatenbank.de/lexikon](http://www.umweltdatenbank.de/lexikon) (10. Mai 2012)

UNIVERSITÄT KARLSRUHE (2010)

<http://www.isl.uni-karlsruhe.de/vrl/regionalplanung> (10. Oktober 2010)

VIENNA REGION (2012)

<http://www.viennaregion.at> (6. November 2012)





## 6. Anhang

### Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
ASEAN	Verband Südostasiatischer Nationen
BauGB	Baugesetzbuch
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BKA	Bundeskanzleramt
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
B-VG	Bundesverfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
DDR	Deutsche Demokratische Republik
engl.	englisch
EW	Einwohner
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EU	Europäische Union
EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
i.d.F.	in dieser Form
IKM	Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland
LEP	Landesentwicklungsplan
LplG	Landesplanungsgesetz
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
NAFTA	Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
NGO	Non Governmental Organisation
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ORA	Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen

ÖREK	Österreichisches Raumentwicklungskonzept
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
ÖVP	Österreichische Volkspartei
RoV	Raumordnungsverordnung
S	Seite
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
SRO	Stadtregion Ost
STEP	Wiener Stadtentwicklungsplan
Tab	Tabelle
u.a.	unter anderem
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur
UNO	Vereinte Nationen
usw.	und so weiter
vs.	versus
z.B.	zum Beispiel

# Interviewleitfaden

- Wie verläuft die Entwicklung der Umlandgemeinden in den letzten 15 bis 20 Jahren?
- Wo trifft man auf eine besondere Dynamik in der Entwicklung?
- Lässt sich von Ihrer Seite aus eine Aussage zur Entwicklung der Umlandgemeinden in der näheren Zukunft treffen?
- Ist der Wille zur Zusammenarbeit aus Ihrer Sicht von Niederösterreich/Wien bzw. Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein gleich groß – gibt es bei der Bereitschaft zur Intensivierung der Zusammenarbeit eine Veränderung? Was sind die Gründe dafür?
- Wo sehen Sie konkrete Mängel in der planerischen Abstimmung und wo treten ganz offen Konflikte auf?
- Ist die Kooperation in Form der PGO noch zeitgemäß?
- In den Medien wird immer mehr von CENTROPE gesprochen – überspringt man hier nicht eine regionale Ebene und lässt die Probleme ungelöst zurück, während man sich auf eine neue, innovative, zentraleuropäische Region konzentriert?
- In Deutschland kommt immer wieder die Debatte zu einer Reform der Bundesländer auf (z.B. Nordstaat) – wie sehen Sie als Planer diese Frage?
- „Mut zur Priorität“ ist eines der Stichworte im aktuellen ÖREK? Ist man sich in Österreich und im Wiener Umland der Bedeutung der Stadtregion bewusst? Ist bei den Bürgermeister\*innen der Umlandgemeinden und den Planern dieser Gedanke angekommen, dass sich nur mit einer

leistungsfähigen Stadt Wien Österreich in Zukunft im globalen Wettbewerb gut positionieren kann?

# Erklärung über die eigenständige Abfassung der Diplomarbeit

Ich versichere:

- dass ich die Diplomarbeit selbstständig verfasst, andere als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt und mich auch sonst keiner unerlaubten Hilfe bedient habe.
- dass ich dieses Diplomarbeitsthema bisher weder im In- noch im Ausland (einer Beurteilerin/ einem Beurteiler zur Begutachtung) in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt habe.
- dass diese Arbeit mit der vom Begutachter beurteilten Arbeit übereinstimmt.

Datum

Unterschrift



## Lebenslauf

---

**Name:** Thomas Pichler  
**Anschrift:** Große Pfarrgasse 7/19, 1020 Wien  
**Geburtsort /-datum:** Friesach, 29. Mai 1982  
**Staatsbürgerschaft:** Österreich

### Bildungsweg:

seit Okt. 2001	Geographiestudium an der Universität Wien Schwerpunkt: Raumforschung und Raumordnung
2004 – 2005	Erasmussemester an der Universität Roma Tre, Italien Schwerpunkt: Urbanistik
2001	Präsenzdienst Klagenfurt
1992 – 2000	Bundesgymnasium St.Veit a.d. Glan
1988 – 1992	Volksschule Althofen

### Praktika & Berufserfahrung:

seit Okt. 2005	Assistent bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)
2005	Praktikant beim Amt der Kärntner Landesregierung Abt. 3, Landesentwicklung und Gemeinde Orts- und Regionalentwicklung (3 Monate)
2003	Praktikant beim Amt der Kärntner Landesregierung, Abt. 8, Umwelt, Wasser- und Naturschutz KAGIS (1 Monat)

### Sprachkenntnisse:

Deutsch  
Englisch  
Italienisch  
Spanisch

### Kurse:

EBCL A (European Business Competence License)  
Moderation von Kleingruppen